

# ASIAKIRJAJULKISUUDEN ONGELMAT KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖSTEN VALOSSA

Pia Rantanen

Tampereen yliopisto  
Viestintätieteiden tiedekunta  
Informaatiotutkimus ja interaktiivinen media  
Pro gradu -tutkielma  
Huhtikuu 2018

TAMPEREEN YLIOPISTO. Viestintätieteiden tiedekunta

Informaatiotutkimus ja interaktiivinen media

RANTANEN, PIA: Asiakirjajulkisuuden ongelmat korkeimman hallinto-oikeuden päätösten valossa

Pro gradu -tutkielma, 68 s.

Huhtikuu 2018

Tässä tutkimuksessa käsitellään asiakirjajulkisuuteen liittyviä haasteita viranomaistoiminnassa. Viranomaisen asiakirjojen käsittely on tarkkaan säädeltyä ja asiakirjoilla on tärkeä rooli viranomaisen toimintaa todennettaessa. Viranomaistoiminnan julkisuus pohjautuu julkisuusperiaatteeseen. Julkisuusperiaate ilmenee muun muassa asiakirjajulkisuutena ja sitä säätelee yleislain tasolla julkisuuslaki.

Tutkimuksessa selvitetään, mitä ongelmia julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyy ja mitkä lainkohdat ovat asiakirjajulkisuuden kannalta erityisen ongelmallisia. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mitä ongelmia viranomaisen toiminnan julkisuuteen asiakirjajulkisuuden osalta liittyy. Tutkimuksen tarve nousee tiedonhallinnan lainsäädännön uudistustarpeesta.

Asiakirjajulkisuuteen liittyviä ongelmia tarkastellaan tutkimuksessa korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuuteen liittyvien päätösten avulla. Tutkimusaineisto käsittää kuusitoista nykyisen julkisuuslain voimaantulon jälkeen julkaistua KHO:n vuosikirjapäätöstä. Tutkimuksen keskiössä on viranomaisen asiakirja.

Tutkimuksen tulokset ovat aiemman tutkimuksen kanssa varsin yhtenevät. Tutkimustulosten perusteella asiakirjajulkisuuteen liittyviä ongelmia aiheuttaa salassapitosääntelyn monimutkaisuus, viranomaisen asiakirjan määrittelyn epämääräisyys sekä henkilötietojen käsittelyyn liittyvät haasteet. Julkisuuslain pykälistä erityisen ongelmallisia tutkimustulosten perusteella ovat JulkL 5§, 9§ ja 24 §.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että nykyinen tiedonhallintalainsäädäntö on monelta vanhentunut ja kokonaisvaltaisen uudistuksen tarpeessa. Haasteita asiakirjajulkisuuden toteuttamiseen tuo sääntelyn hajanaisuus ja lainsäädännön poikkeukset. Sääntelyä tulisi monilta osin selkeyttää ja yhtenäistää jotta tulkintaongelmilta välttyttäisiin.

---

Avainsanat: asiakirja, asiakirjajulkisuus, julkisuusperiaate, julkisuuslaki, korkein hallinto-oikeus

## Sisällysluettelo

1 JOHDANTO.....	1
2 KESKEISIÄ KÄSITTEITÄ JA TEOREETTINEN VIITEKEHYS .....	4
2.1 Asiakirjahallinnon normiympäristö.....	4
2.2 Julkisuusperiaate ja hyvän hallinnon periaate .....	7
2.3 Asiakirjahallintaa koskevan lainsäädännön nykytilan ongelmat.....	8
3 AIEMPI TUTKIMUS.....	13
3.1 Asiakirjajulkisuuden toteutuminen ja avoin data .....	13
3.2 Asiakirjan määritelmä.....	19
3.3 Tietopyynnöt, tiedon luovuttaminen ja tiedon saannin rajoitukset .....	23
3.4 Salassa pidettävät ja osittain salassa pidettävät asiakirjat .....	27
3.5 Henkilötiedot ja tietosuoja.....	29
4 TUTKIMUSASETELMA JA MENETELMÄT .....	33
4.1 Tutkimuskysymykset.....	33
4.2 Tutkimuskohteen esittely.....	34
4.3 Aineiston hankinta ja kuvaus.....	35
4.4 Tutkimusmenetelmä ja aineiston analysointi .....	38
5 TUTKIMUSTULOKSET .....	42
5.1 Viranomaisen asiakirja .....	42
5.2 Salassapitosäätelyn monimutkaisuus.....	46
5.3 Henkilötietojen käsittely.....	49
5.4 Aiemmasta tutkimuksesta poikkeavat ongelmat .....	50
5.5 Julkisuusperiaatteen toteuttamisen ongelmat .....	55
6 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	58
LÄHTEET .....	64

# 1 JOHDANTO

Oikeusvaltioperiaatteen mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee aina perustua lakiin ja yhteiskunta tarvitsee toimiakseen erilaisia normeja ja ohjeita. Viranomaisen asiakirjojen käsittelyyn liittyy runsaasti lainsäädäntöä ja asiakirjahallinnon toiminta on tarkkaan säänneltyä. Asiakirjoilla on tärkeä rooli organisaatioiden toimintaa todennettaessa ja sen vuoksi on tärkeää, että viranomaisen asiakirjoja käsitellään hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Julkisuusperiaate on keskeisin julkisen hallinnon toimintaa ohjaava periaate. Se voidaan jakaa edelleen asiakirjajulkisuuteen ja viranomaistoiminnan avoimuuteen. Asiakirjajulkisuuteen sisältyy yleinen tiedonsaantioikeus, asianosaisen tiedonsaantioikeus sekä oikeus saada tieto itseä koskevista asiakirjoista.

Asiakirjajulkisuuteen liittyvät ongelmat viranomaistoiminnassa on tutkimusaiheena monin tavoin kiinnostava ja ajankohtainen. Asiakirjajulkisuuteen liittyvät lainsäädäntö on tällä hetkellä murroksessa ja sen uudistamisesta käydään eri tahoilla kiivasta keskustelua. Asiakirjahallinnon toimintaympäristö on viime vuosina monella tapaa muuttunut. Asiakirjahallinta on sähköistynyt teknologian kehittymisen ja digitalisaation myötä, ja myös asiakirjajulkisuuden haasteet ovat erilaisia kuin nykyisen julkisuuslain tullessa voimaan vuonna 1999.

Tutkimuksen tarkoituksena on tutkia asiakirjajulkisuuden yleisimpiä ongelmia korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) päätösten valossa sekä luoda yleiskatsaus asiakirjahallintoon liittyvän lainsäädännön hankauskohtiin. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millaisia asiakirjajulkisuuteen liittyviä asioita korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi päätyy. Lisäksi tarkastellaan sitä, nouseeko päätöksistä esiin toistuvasti tietyt lainkohdat, jotka aiheuttavat ongelmia asiakirjajulkisuuden ja viranomaisen asiakirjahallinnan osalta. Tutkimuksen kohteena on asiakirja eri muodoissaan. Tämän myötä on mielenkiintoista tutkia sitä, miten todennettavuus, eli asiakirjan käyttö todisteena toiminnasta, ilmenee tämän tutkimuksen aineistossa.

Käytetty lähdeaineisto koostuu rajatusta joukosta korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuuteen liittyviä päätöksiä ja sen lisäksi oikeuskirjallisuudesta ja asiakirjahallintaan

liittyvästä kirjallisuudesta. Tutkimukseen valitut korkeimman hallinto-oikeuden päätökset on tarkoituksella rajattu julkaistuihin päätöksiin tutkimuksen rajallisuuden vuoksi. Aineistosta on siten jätetty pois julkaisemattomat julkiset sekä osittain että kokonaan salassa pidettävät päätökset. Lisäksi aineisto on rajattu nykyisen julkisuuslain voimassaoloaikaan, joten ennen vuotta 1999 julkaistut päätökset on jätetty otoksen ulkopuolelle. Jotta aineistoa on tutkimuksessa mahdollista käsitellä mahdollisimman yksityiskohtaisesti ja syväluotaavasti, on aineisto rajattu vielä monipuolisempiin vuosikirjaselosteisiin lyhyiden ratkaisuselosteiden sijasta. Näiden rajausten myötä käsiteltäviä päätöksiä tässä tutkimuksessa on yhteensä kuusitoista.

Viranomaisen toiminnan julkisuus aiheena on varsin laaja ja tutkimusekonomian vuoksisen osa-alueita on tässä tutkimuksessa rajattu varsin runsaasti. Yleiskatsauksen myötä aiheetta pyritään käsittelemään siitä huolimatta laajasti ja tasapuolisesti. Tutkimus on toteutettu laadullisena tutkimuksena keskittyen rajattuun joukkoon korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuuteen liittyviä päätöksiä. Tutkimus olisi ollut mahdollista toteuttaa myös määrällisenä tutkimuksena, jolloin tutkimusaineiston määrä olisi voinut olla huomattavasti suurempi ja mahdollisesti kattaa jopa kaikki julkisuuslain voimaantulon jälkeen julkaistut asiakirjajulkisuuteen liittyvät päätökset. Tutkimuksen tavoitteena on kuitenkin avata korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti edenneiden päätösten sisältöä yksityiskohtaisemmin ja paneutua asiakirjajulkisuuden toteuttamiseen liittyvän lainsäädännön ongelmakohtiin.

Lähes kaikkien korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätyneiden valitusten taustalla on tietopyyntö, jonka vuoksi myös tietopyyntöjen käsitteleminen on tässä tutkimuksessa perusteltua. Tietopyyntöjen ongelmat (kuten niiden viivästyminen, viranomaisen osaamattomuus) eivät varsinaisesti ole tämän tutkimuksen ydinaluetta, mutta tiedonsaannin periaatteiden tunteminen on kokonaisuuden ymmärtämisen kannalta välttämätöntä. Tutkimuksessa ei siis kuitenkaan keskitytä varsinaisesti tietopyyntöjen toteuttamisen ongelmiin, mutta niitä sivutaan lyhyesti. Tämän vuoksi kirjallisuuskatsauksessa nostetaan esiin myös tietopyyntöihin ja tietopyyntöjen ongelmiin liittyvää aiempaa tutkimusta.

Viranomaisen asiakirjojen käsittely edellyttää salassapitoperusteiden hyvää tuntemista. Salassapitosäätelyn ongelma nykyisessä lainsäädännössä on ennen kaikkea sen monitkaisuus ja vaikeaselkoisuus. Tässä tutkimuksessa salassapitoon liittyviä ongelmia tarkastellaan kuitenkin nimenomaan asiakirjajulkisuuteen liittyvien haasteiden näkökulmasta, kuten ne KHO:n päätösten myötä nousevat esille. Myös tietosuoja ja sen myötä henkilötietojen käsittely on aiheena varsin laaja ja monimuotoinen, ja siihen liittyvien ongelmien ja haasteiden käsittelyssä riittäisi aineistoa kokonaiseen tutkimukseen. Tässä tutkimuksessa aihetta käsitellään kuitenkin vain sen verran, mikä tutkimusongelman kannalta on välttämätöntä ja relevanttia.

Käsitteliäni ongelmia on tutkittu aiemmin lähinnä toisistaan irrallisina, eikä yleiskatsausta aiheeseen ole aiemmin luotu. Tutkimuksen tarvetta korostaa sen ajankohtaisuus. Kuten jo edellä todettiin, tiedonhallinnan lainsäädäntö on tätä tutkimusta kirjoittaessa (2017–2018) merkittävien muutosten alla ja yleiskuvan luominen asiakirjajulkisuuden ongelmiin on tämän myötä epäilemättä varsin tarpeellinen. Oikeiden ongelmien tunnistamisen myötä muutokset voidaan kohdistaa niihin lainkohtiin, jotka muutosta todella vaativat. Kirjallisuuskatsauksessa luodaan lyhyt silmäys myös tämän hetken ajankohtaiseen ilmiöön, avoimeen dataan. Avoin data, sen mahdollisuudet ja uhat, nousevat lähes poikkeuksetta esille, kun käydään keskustelua viranomaisen aineistojen käytöstä tulevaisuudesta.

Vaikka tutkimus sijoittuu monilta osin informaatio-oikeuden oikeudenalaan ja aihepiiriiltään varsin juridinen, sen näkökulma on kuitenkin tutkimuskohteen, asiakirjan, myötä ennen kaikkea asiakirjahallinnassa. Tutkimuksen lähtökohtana on lähestyä aihetta julkishallinnon viranomaisten asiakirjahallintaa painottaen. Asiakirjahallinnan näkökulman myötä erityisen kiinnostavaa on nähdä, miten asiakirja näyttäytyy todisteena toiminnasta ja miten todennettavuus ilmenee asiakirjan ominaisuutena tutkimustulosten perusteella. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole olla oikeustieteellinen tutkimus eikä se sen vuoksi ota kantaa asiakirjahallintoa ohjaavaan normiympäristön problematiikkaan lainsäätäjän näkökulmasta. Samasta syystä tutkimuksessa käsitellään lainsäädäntöä ja normiympäristöä varsin yleisellä tasolla, eikä siinä oteta kantaa yksittäisiin pykäliin tai esimerkiksi säädösten välisiin mahdollisiin ristiriitoihin.

## 2 KESKEISIÄ KÄSITTEITÄ JA TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tässä luvussa esitellään tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet sekä luodaan tutkimukselle teoreettinen viitekehys. Alaluvussa 2.1 käsitellään tutkimusaiheen kannalta relevanttia juridista viitekehystä, informaatio-oikeutta ja asiakirjahallinnon normiympäristöä. Seuraavassa alaluvussa 2.2 esitellään julkisuusperiaate ja hyvän hallinnon periaate. Näiden periaatteiden tunteminen on tutkimuksen kannalta varsin tärkeässä roolissa, sillä viranomaisen toiminta asiakirjojen käsittelijänä ja julkisen hallinnon tuottaman tiedon portinvartijana pohjautuu nimenomaan näihin periaatteisiin. Alaluvussa 2.3 paneudutaan asiakirjahallintaa koskevan lainsäädännön nykytilan ongelmakohtiin. Tässä alaluvussa käsitellään yleisluontoisesti sitä tilannetta, joka asiakirjahallintaa koskevan lainsäädännön ympärillä tätä tutkimusta kirjoittaessa vallitsee. Asiakirjahallinnon lainsäädännön nykytilaan liittyvät ongelmat ovat perusta tutkimuskysymyksen synnylle ja tämä alaluku on sen vuoksi tutkimuksen kannalta tärkeä.

### 2.1 Asiakirjahallinnon normiympäristö

Hallinnon avoimuudella ja läpinäkyvyydellä on Suomessa pitkät perinteet. Julkisuuslaki on saanut alkunsa Suomessa painonvapauden myötä vuonna 1766 Suomen ollessa osa Ruotsin kuningaskuntaa. Suomen julkisuuslaki on maailman ensimmäinen julkisuuslaki. (Thurston 2015, 19.) Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä on eroja avoimuudessa verrattuna muihin EU-maihin ja virallisten asiakirjojen saatavuus on Suomessa verrattain laaja. Julkisen vallan käytännöt ovat Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa varsin samankaltaisia ja julkisuuden, avoimuuden ja läpinäkyvyyden merkitys on korostunut (Grønbech-Jensen 1998, 188). Avoimuuden periaate koskee Suomessa myös yksityisiä toimijoita, jotka käyttävät julkista valtaa. Tämä ei ole tyypillistä muissa EU-maissa. Jo pelkästään se, että julkisuuslaki määrittelee hyvän tiedonhallintatavan ja sääntee julkisuudesta ja salassa pidettävästä aineistosta yhdessä laissa, on epätyypillistä muihin EU-maihin verrattuna. (Thurston 2015, 21.)

Julkisuuden keskeisimmät tavoitteet ovat *läpinäkyvyys* (transparency), *avoimuus* (openness) ja *todennettavuus* (accountability) (Worthy 2010, 564). Läpinäkyvyyttä ja avoimuutta pidetään toisinaan myös toistensa synonyymeina (Kautto & Henttonen 2017, 3).

Läpinäkyvyys eli *transparenssi* helpottaa ja tehostaa asiointia viranomaisissa ja sitä pidetään hyvän hallinnon takeena (Mäenpää 2016b, 10). Avoimuudessa keskeistä on mahdollisuus julkisen toiminnan seuraamiseen. Samanlaisia vaatimuksia on yhä enenevässä määrin nykypäivänä myös yksityisellä sektorilla. (Neuvonen 2017, 11).

*Todennettavuudella* viitataan asiakirjojen käyttöön todisteena toiminnasta. Toiminnan todennettavuuden ansioista pystytään osoittamaan, mitä on tehty ja mitä on tapahtunut. Viranomaisen toiminnassa todennettavuus on erityisen tärkeää, sillä viranomaisen toimintaa ohjaavat tiukasti normit ja sitä myös valvotaan jatkuvasti. Tästä johtuen viranomaisella on velvollisuus todistaa toimintansa asianmukaisuus asiakirjojen avulla. (Meijer 2001 363.) Julkisuuslainsäädännöstä puhuttaessa käytetään kansainvälisessä kirjallisuudessa käsitettä Freedom of Information (FOI). Todennettavuus on myös yksi FOI:n keskeisistä tavoitteista. (Worthy 2010, 568–569). Tässä tutkimuksessa asiakirjat ovat KHO:n päätöksissä esillä nimenomaan todisteena viranomaisen toiminnasta, minkä vuoksi todennettavuus asiakirjan ominaisuutena on tämän tutkimuksen kannalta erityisen mielenkiintoinen.

Julkisuus ja yksityisyys liitetään käsitteinä erottamattomasti toisiinsa, kun puhutaan julkisen sektorin tiedonhallinnasta. Tiedonvapaus lisää läpinäkyvyyttä, luottamusta ja kansalaisten mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan päätöksentekoon. (Kautto & Henttonen 2017, 2.) Kansalaisten tulisi olla tietoisia oikeuksista joita heillä on tiedon saatavuuden ja yksityisyyden osalta, sekä ohjeista, joita julkiset sektorin organisaatiot ovat toiminnassaan sitoutuneet noudattamaan. FOI-lainsäädäntö ja tietosuojalausunnot tarjoavat ohjeita julkisen sektorin tietojen käyttöön sekä yksityisyyden varmistamiseen. Ohjeiden ja lakien antaminen teoriatasolla ei kuitenkaan riitä, vaan niiden täytyy toteutua myös käytännössä. (Shepherd, 2015, tässä Kautto & Henttonen 2017, 2.)

Viranomaisten asiakirjahallintaa ohjataan arkistolailla, arkistolaitoksen normeilla ja hallinnon yleislakien kautta. Tämän työn kannalta yleislaeista keskeisessä osassa on ennen kaikkea laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) eli julkisuuslaki (JulkL). Arkistolaissa säädetään muun muassa arkistoista ja arkistonmuodostussuunnitelmasta (AMS). Lisäksi arkistolaissa määritellään asiakirjan käsite ja viranomaisen asiakirjojen arkistointivelvoite. Arkistointivelvoite on olennainen esimerkiksi pohdittaessa sitä, onko



jokin asiakirja laadittu ainoastaan viranomaisen sisäistä käyttöä varten, jolloin se ei ole julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirja, vai tuleeko se liittää arkistoon, jolloin asiakirjasta tulee samalla myös julkinen. Arkistolailla ei kuitenkaan voida ohittaa julkisuuslain periaatteita asiakirjan julkisuuden turvaamisesta. Arkistolaitoksen normit koskevat muun muassa säilytysaikoja, rekisteröintiä, säilyttämisvälineitä, kuvailua ja luettelointia sekä arkistolain tavoin AMS:ia. Yritysorganisaatioiden asiakirjahallintaa säätelevät lisäksi monet muut yleislait, kuten kirjanpitolaki, osakeyhtiölaki, verotuslait ja tekijänoikeuslaki. Tässä tutkimuksessa käsitellään kuitenkin nimenomaan julkishallinnon viranomaisen asiakirjahallintaan liittyvää normiympäristöä. (Voutilainen 2012, 103–111.)

Asiakirjahallintaa koskeva lainsäädäntö ja normiympäristö katsotaan kuuluvaksi informaatio-oikeuden oikeudenalaan, johon myös tämän tutkimuksen aihepiiri näin ollen kuuluu. Oikeudenalan käsitteellä tarkoitetaan oikeudellisten kysymysten kokonaisuutta, jonka yleiset opit (käsitteet, oikeusperiaatteet ja teoriat) ovat ominaisia kyseiselle oikeudenalalle (Neuvonen 2013). Informaatio-oikeus on vielä kehittyvä, kohtalaisen uusi oikeusinformatiikan osa-alue. Informaatio-oikeuden keskeisenä tehtävä osoittaa, kenellä on määräysvalta informaatioon. (Konstari & Wallin 2000, 33.) Sen sääntely- ja tutkimuskohteena ovat tieto ja sen käsittelyn oikeudelliset edellytykset (Voutilainen 2012, 27). Informaation käyttöä rajoittaa erityisesti henkilötietojen suojaa koskeva lainsäädäntö ja tiedon levittämistä puolestaan salassapitosäännökset (Konstari & Wallin 2000, 33).

Asiakirjan julkisuudesta on säädetty jo perustuslaissa (731/1999). Suomen perustuslain 12 § 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi erikseen rajoitettu. Asiakirjajulkisuutta säätelee kuitenkin pääosin jo edellä mainittu laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Julkisuuslaissa säädetään asiakirjan julkiseksi tulemisesta, oikeudesta saada tieto asiakirjasta, tiedon antamisesta asiakirjasta, salassapitovelvoitteesta ja siitä poikkeamisesta sekä viranomaisen velvollisuuksista edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintapaa. Julkisuuslakia on hyvä tarkastella rinnakkain tietosuojalainsäädännön kanssa. Tiedonsaannin rajoituksia ajatellen olennaisessa roolissa asiakirjajulkisuutta koskevissa KHO:n päätöksissä on julkisuuslain lisäksi henkilötietolaki (523/1999, HetiL).

## 2.2 Julkisuusperiaate ja hyvän hallinnon periaate

Viranomaistoiminnassa noudatetaan julkisuuslain 1§:n mukaista *julkisuusperiaatetta*, joka korostuu myös perusoikeuksia määrittävässä perustuslaissa. Suomen perustuslain §:n 2 momentissa julkisuus määritellään perusoikeutena seuraavasti:

”Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta”

Julkisuusperiaate juontaa juurensa jo vuodesta 1766, jolloin Ruotsin valtiopäivillä hyväksyttiin painovapausasetus, joka oikeutti tiedon saantiin viranomaisen asiakirjoista. Nykyisessä muodossaan asiakirjajulkisuus on tunnettu vuodesta 1951, jolloin säädettiin laki yleisten asiakirjojen julkisuudesta (83/1951). Julkisuusperiaatteen voidaan nähdä ohjaavan koko viranomaistoimintaa ja asiakirjajulkisuus on osa julkisuusperiaatetta. Julkisuusperiaatetta toteutetaan Suomessa ja muissa pohjoismaissa varsin laajasti, toisin kuin esimerkiksi monissa muissa demokraattisissa maissa, joissa lähtökohta on julkisuuden sijasta nimenomaan tiedon salaaminen ja viranomaisen harkintavalta. (Jaatinen 2014, 36.)

Julkisuusperiaate kohdistuu viranomaisen asiakirjoihin eikä sitä sellaisenaan sovelleta yksityisessä toiminnassa. Yksityinen toiminta ei ole pääsääntöisesti julkista, vaan sitä on päinvastoin suojattu julkisuudelta erilaisin säännöksin. Julkisuusperiaatetta sovelletaan kuitenkin myös yksityisen toimijan toimintaan siinä tapauksessa, että se käyttää tehtävissään julkista valtaa. Viranomaisen asiakirjojen lisäksi julkisuusperiaatteen soveltamisalaan kuuluu viranomaisella oleva tieto ylipäänsä, riippumatta siitä, onko sitä tallennettu vai ei. (Mäenpää 2016b, 12.) *Viranomaisen* käsite on julkisuuslaissa laaja ja aiheuttaa epäselvyyksiä. Julkisuuslakia tulee noudattaa muun muassa valtion virastoissa ja laitoksissa, tuomioistuimissa ja kunnallisissa viranomaisissa, mutta myös silloin, kun yksityinen toimija käyttää julkista valtaa.

Julkisuusperiaatteen tärkeimpänä tehtävänä on yksinkertaisesti taata viranomaisen toiminnan avoimuus ja viranomaisen hallussa olevan tiedon saatavuus. Periaatteeseen sisäl-

tyy tiivistetysti sekä oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta että viranomaisen velvollisuus luovuttaa pyydetty tieto. *Asiakirjajulkisuus*, eli oikeus saada asiakirjoja ja tietoja asiakirjoista, on keskeisin tapa toteuttaa julkisuusperiaatetta. Julkisuusperiaate tulee toteuttaa myös käsittelyn julkisuutena, asianmukaisen tietohallinnon järjestämisenä sekä viranomaisen tiedottamisena. Viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu tiedottaa oma-aloitteisesti toiminnastaan ja asiakirjoistaan. (Mäenpää 2016b, 4, 17–18, Voutilainen 2012, 70–71.) Julkisuusperiaatteen toteuttaminen edellyttää toimivaa asiakirjahallintoa ja hyvää tiedonhallintatapaa.

Asiakirjahallinto on osa hallintoa ja sen vuoksi asiakirjahallintoa tutkittaessa on tärkeä ymmärtää hyvän hallinnon periaatteen merkitys. Hyvään hallintoon kuuluu erilaisia periaatteita ja oikeuksia. Hyvän hallinnon perusperiaatteita ovat muun muassa hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta ja viranomaisten yhteistyö. (Koivisto 2014, 101, 117.) Hyvään tiedonhallintatapaan kuuluvia keskeisiä laatuvaatimuksia ovat tiedon saatavuus, käytettävyys, eheys ja suojaaminen. Tiedon saatavuus on luonnollisesti julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta varsin olennaista. Saatavuus edellyttää vaivatonta pääsyä viranomaisella olevaan tietoon, tiedon löytymistä ja hyvin toimivia tietojärjestelmiä. Käytettävyyden edellytykset ovat osin samat ja käytettävyys tukee tiedon saatavuutta. Eheydellä tarkoitetaan sitä, että tiedon muuttumattomuus ja aitous on pystyttävä varmistamaan. Myös tämä edellyttää toimivia tietojärjestelmiä ja hyvää tietoturvaa, jotta voidaan varmistua siitä, ettei tieto tahattomasti muutu. Viranomaisen on lisäksi varmistettava tiedon paikkansapitävyys. Tietoturvalla on suuri merkitys tiedon suojaamisen kannalta. Tiedot on suojattava niin, että vain tiedon saantiin oikeutella on mahdollisuus saada tieto. Erityisen tärkeää on turvata salassa pidettävä aineisto. (Mäenpää 2016b, 251–254.)

## **2.3 Asiakirjahallintaa koskevan lainsäädännön nykytilan ongelmat**

Kuten jo edellä todettiin, laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta on peräisin vuodelta 1999. Se korvasi tuolloin vuonna 1951 voimaan tulleen yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain. Lain uudistuksella pyrittiin muun muassa selkeyttämään salassapidon sääntelyä keskittämällä muissa laeissa hajallaan olleet säännökset yhteen lakiin. Kaiken kaik-

kiaan tavoitteena oli julkisuusperiaatetta laajentava yleislaki, jolla tähdättiin viranomais-toiminnan avoimuuteen ja hyvään tiedonhallintatapaan. Kyseessä on tätä tutkimusta kirjoittaessa jo seitsemäntoistavuotias laki. Informaatioyhteiskunnan muutokset ovat olleen lain voimaan tulon jälkeen suuria ja julkisuuslaki nähdään tänä päivänä monilta osin vanhentuneena. Teknologian kehitys on vienyt viranomaistoimintaa uusiin suuntiin ja tuonut mukanaan mahdollisuuksien lisäksi myös haasteita erityisesti tietoturvan ja tietosuojan toteuttamisessa. (Neuvonen 2017, 13.)

TAULUKKO 1. KHO:n asiakirjajulkisuutta ja tietosuojaa koskevat ratkaisut 1992–2010 (Arolainen 2011, 20).

vuosi	AS	AR	TS	TR	YS	YR
1992	29	28			29	28
1993	23	21			23	21
1994	26	26			26	26
1995	33	25			33	25
1996	22	28			22	28
1997	31	27			31	27
1998	28	29			28	29
1999	27	22	4	14	31	36
2000	44	24	7	2	51	26
2001	35	42	8	10	43	52
2002	82	49	12	5	94	54
2003	59	68	4	8	63	76
2004	54	48	8	6	62	54
2005	60	54	18	14	78	68
2006	40	51	6	9	46	60
2007	21	41	9	12	30	53
2008	42	25	6	5	48	30
2009	37	50	9	8	46	58
2010	35	40	8	5	43	45
YHT.	728	698	99	98	827	796

**Korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuutta ja tietosuojaa koskevat ratkaisut 1992–2010.** AS = saapuneet asiakirjajulkisuutta koskevat tapaukset, AR = ratkaistut asiakirjajulkisuutta koskevat tapaukset, TS = saapuneet tietosuojatapaukset, TR = ratkaistut tietosuojata-paukset, YS = saapuneet tapaukset yhteensä, YR = ratkaisut yhteensä. Vuosi 1999 oli ensimmäinen vuosi, jolloin asiakirjajulkisuus ja tietosuoja oli erotettu omiksi asiaryhmikseen.

Taulukko 1 havainnollistaa hyvin sitä, miten KHO:n asiakirjajulkisuutta koskevissa päätöksissä on tilastoissa nähtävissä selkeä piikki vuoden 2002 ja muutaman sen jälkeisen vuoden kohdalla, eli muutaman vuoden viiveellä nykyisen julkisuuslain voimaantulosta

vuonna 1999. Tästä voisi päätellä uudistuksen tuoneen mukanaan myös lukuisia ongelmia. (Arolainen 2011, 23.) Ongelmien koetaan nousevan varsin usein myös viranomaisen tietämättömyydestä julkisuuden vaatimusten suhteen. Toisaalta julkisuuslaki on varsin pitkä ja monimutkainen ja sen soveltaminen voi olla asiaan perehtyneellekin viranomaiselle vaikeaa (Thurston 2015, 21). Tämä tulee esiin erityisen hyvin tietopyyntöjen toteuttamiseen liittyvinä haasteina, joita käsitellään tässä tutkimuksessa kirjallisuuskatsauksen alaluvussa 3.3.

Yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan merkityksen kasvaminen Euroopassa ovat julkisuuteen vahvasti vaikuttavia muutostekijöitä. Teknologian kehitys on mahdollistanut suurten tietomassojen nopean käsittelyn ja avoimen tiedon käytön, mutta sen myötä myös tietoturvan merkitys on jatkuvasti kasvanut. (Neuvonen 2017, 165–167.) Neuvonen toteaa teoksessaan *Oikeus julkiseen tietoon* (2017), että vaikka julkisuuslain säätämisestä on yhteiskunnassamme kulunut jo toistakymmentä vuotta, ei sen sisältö oikeustapausten ja julkisen keskustelun perusteella ole vielä kaikille viranomaisillekaan selvä. Neuvonen pohtii julkisuuslain huonon tuntemisen syiksi muun muassa koulutuksen puutetta, mutta myös sääntelyn hajanaisuutta ja toteaa, että tällä hetkellä käynnissä olevan keskustelun myötä tarjoutuu hyvä tilaisuus julkisuuslain arviointiin ja keskusteluun julkisuusperiaatteen merkityksestä. (Neuvonen 2017, 168.) Kaiken kaikkiaan julkisuuslaki on siis tätä tutkimusta kirjoittaessa kokonaisuudistuksen tarpeessa.

Tiedonhallinnan haasteita julkisella sektorilla aiheuttavat tällä hetkellä ennen kaikkea sääntelyn hajanaisuus ja tietoyhteiskunnan muutokset. Analogisesta arkistoinnista on siirrytty sähköiseen arkistointiin ja asiointiin ja sen myötä lainsäädäntö on osin vanhentunut. Asiakirjahallintaa ohjaavien asiantuntijoiden, kuten arkistolaitos ja ministeriöt, roolit ovat osin päällekkäisiä ja epäselviä. (Thurston 2015, 27.) Tiedonhallintaa koskeva lainsäädäntö on nykyisellään runsasta ja sekavaa, mikä on omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä asiakirjojen käsittelyssä viranomaisessa. Nykyisen julkisuuslain ongelmana nähdään sen monimutkaisuus, joka koskee erityisesti salassapidon sääntelyä. Sen lisäksi, että salassapidosta säädetään julkisuuslaissa useassa eri kohdassa, salassapitoon liittyvää sääntelyä löytyy myös monesta muusta, erityislakina tulkittavasta laista. Julkisuusperiaatteen, hyvän hallinnon periaatteen ja henkilötietojen suojan toteuttaminen on monimutkaisen lainsäädännön johdosta haasteellista. Uudistustarvetta tukee myös runsas määrä

asiaan liittyviä laillisuusvalvojien ratkaisuja. (Valtiovarainministeriön julkaisuja 37/2017, 105, 152.)

Valtiovarainministeriö on asettanut 17.11.2016 tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistä varten työryhmän, jonka tavoitteena on säätää uusi tiedonhallintaa koskeva yleislaki. Työryhmän tehtävänä on selvittää muun muassa tiedonhallintaa ja tiedonluovuttamista koskevan sääntelyn nykytila ja kehittämistarpeet, julkisuuslain kanssa mahdollisesti päällekkäinen erityislainsäädäntö salassapitoa koskien sekä laatia ehdotus lainsäädännön kehittämiseksi. (Vm.fi.) Uudistetulla sääntelyllä pyritään siihen, että se tukee tehokasta tiedon keräämistä ja hyödyntämistä sekä turvallista käsittelyä, arkistointia ja tiedon luovuttamista. Myös arkistolakia moititaan monilta osin vanhentuneeksi ja työryhmä on esittänyt sen korvaamista uudella tiedonhallintalailla. Myös julkisuuslaki korvattaisiin osittain. (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2017, 13, 153.)

Tätä tutkimusta kirjoittaessa asiakirjahallintaa koskevan lainsäädännön ajankohtaisin muutos koskee henkilötietojen käsittelyä. EU:n tietosuoja-asetus on tullut voimaan keuhvällä 2016 ja sitä aletaan soveltaa 25.5.2018. Tietosuoja-asetus korvaa nykyisen henkilötietolain sekä EU:n henkilötietodirektiivin. Tietosuoja-asetusta täsmentää uusi kansallinen tietosuojalaki, josta hallitus on antanut eduskunnalle ehdotuksen. Teknologian kehittyminen ja digitalisaatio on tuonut henkilötietojen käsittelyyn uusia haasteita. EU:n tietosuoja-asetuksella pyritään tekemään henkilötietojen käsittelystä johdonmukaista ja yhtenäistä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Asetuksen tarkoituksena on avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen. Henkilötietoja käsitellessä tulisi noudattaa yleisiä periaatteita, joita ovat muun muassa lainmukaisuus, kohtuullisuus, käyttötarkoitussidonnaisuus ja luottamuksellisuus. (Tietosuoja.fi.) Tietosuoja-asetuksen soveltaminen edellyttää julkisuusperiaatteen modernisointia, minkä vuoksi tiedonhallinnan lainsäädännön kokonaisuudistusta tulisi jouduttaa (Valtiovarainministeriön julkaisuja 37/2017, 152).

### 3 AIEMPI TUTKIMUS

Edellisessä luvussa esiteltiin tutkimuksen kannalta keskeisimmät käsitteet, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon periaatteet sekä luotiin lyhyt katsaus asiakirjahallinnon normiympäristöön. Lisäksi siinä tarkasteltiin asiakirjahallintaa koskevan lainsäädännön nykytilaa ja sen ongelmia ja esiteltiin lyhyesti siihen liittyviä tulevaisuuden muutoksia. Seuraavassa alaluvussa 3.1 tuodaan kirjallisuuskatsauksen myötä esille tutkimuksen aihepiiriin liittyvää aiempaa tutkimusta ja käsitellään sen merkitystä tällä tutkimukselle. Aiempi tutkimus toimii myös tämän tutkimuksen viitekehystenä ja sitä hyödynnetään sekä aineiston analyysissä että tutkimustulosten esittämisessä.

Aiempi tutkimus nostaa esiin asiakirjajulkisuuden ongelmia liittyen asiakirjan määrittelyyn, salassapitoon, sekä henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan. Edellä mainittuja käsitellään tässä tutkimuksessa alaluvuissa 3.2, 3.4 ja 3.5. Tietopyyntöihin liittyvää aiempaa tutkimusta käsitellään erikseen alaluvussa 3.3. Asiakirjajulkisuutta, julkisuusperiaatetta, hyvää hallintoa ja salassapitoa käsitteleviä yleisteoksia on paljon, jonka vuoksi tähän kirjallisuuskatsaukseen on rajattu käsiteltäväksi ainoastaan tutkimusaiheen kannalta läheisin ja relevantein aineisto. Kirjallisuuskatsauksesta käsitellään siis suppeasti aiheen yleisteoksia, kuten informaatio-oikeutta, julkisuutta ja julkisuusperiaatetta sekä hyvää hallintoa käsitteleviä, kokonaiskuvaa hahmottelevia teoksia. Aluksi luodaan lyhyt katsaus asiakirjahallintoa määrittelevään normiympäristöön ja sen aiempaan tutkimukseen alaluvussa 3.1. Sen jälkeen käsitellään lyhyesti asiakirjajulkisuuden tarkoitusta ja toteuttamista sekä avointa dataa. Tarkoituksena on luoda tiivis katsaus siihen, miten aihetta on aikaisemmin tutkittu ja miten sitä aiotaan hyödyntää tässä tutkimuksessa.

#### 3.1 Asiakirjajulkisuuden toteutuminen ja avoin data

Informaatio-oikeutta oikeudenalanana ovat tutkineet aiemmin muun muassa Voutilainen teoksessaan *Oikeus tietoon – Informaatio-oikeuden perusteet* (2012), Neuvonen teoksissaan *Oikeus julkiseen tietoon* (2017) ja *Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet* (2013) sekä Pöysti väitöskirjassaan *Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeustiedealue* (1999). Julkisuusperiaatetta, asiakirjajulkisuutta ja hyvää hallintoa on käsitelty



Mäenpää kattavasti teoksissaan *Julkisuusperiaate* (2016) sekä *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet* (2016). Julkisuuslakia ja salassapittoa käsittelevistä teoksista keskeisimpänä voidaan pitää Wallinin ja Konstarin teosta *Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö* (2000).

Asiakirjajulkisuutta ja sen ongelmia on tutkittu aiemmin melko laajasti sekä Suomessa että muualla maailmassa. Tutkimus on kuitenkin monilta osin vasta alkutekijöissään, sillä monissa maissa julkisuudesta ja yksityisyydestä on säädetty melko myöhään, vasta noin 1990-luvulta lähtien (Kautto & Henttonen 2017, 4). Yleiskatsausta julkisuusperiaatteen mukaiseen asiakirjajulkisuuteen liittyvistä ongelmista ei kuitenkaan ole aiemmin tehty. Aikaisemmissa tutkimuksissa on käsitelty erikseen muun muassa asiakirjan määritelmän ongelmia, salassa pidettävää aineistoa, tietopyyntöjä sekä henkilötietoja ja tietosuojaa. Dokumentoinnin normivaatimuksia on käsitellyt muun muassa Valtonen väitöskirjassaan *Tapaustutkimus poliisin esitutkinnan dokumentoinnista: asiakirjahallinnan näkökulma* (2005). Väitöskirjassa on tutkittu pääasiassa asiakirjatuotannon kulkua, käytäntöjä ja toimintaympäristön asettamia ehtoja poliisin esitutkintaan liittyvässä tietojen tallentamisessa, mutta siinä käsitellään myös muun muassa julkisuus- ja henkilötieto- ja tietoturvanormistoa. Valtonen tutkii normeja ja niiden noudattamista ja noudattamisen problematiikkaa työssään lähinnä arkistonmuodostuksen ja –hoidon näkökulmasta asiakirjajulkisuuden sijaan. Valtonen käsittelee väitöskirjassaan myös asiakirjan määritelmän ongelmallisuutta, jota tässä tutkimuksessa käsitellään alaluvussa 3.2.

Tämän tutkimuksen aihetta – asiakirjajulkisuuden ongelmien tarkastelua KHO:n päätösten valossa – lähimmäksi aiemmista tutkimuksista pääsee Arolainen artikkelissaan *KHO ja julkisuusperiaate* (2011). Artikkelissa käsitellään oman tutkimuksen kanssa yhtenevästi korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuutta ja tietosuojaa koskevia päätöksiä, mutta näkökulma on journalistisessa tiedonhankinnassa. Arolaisen tutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää muun muassa sitä, millaisia asioita tuomioistuimeen on tuotu ratkaistavaksi ja millaisten tahojen toimesta sekä sitä, miten ratkaisujen lopputulokset ovat vaikuttaneet asiakirjojen tai tietojen mediajulkisuuteen sekä journalistiseen tiedonhankintaan. Aineistona on käytetty päätösten lisäksi KHO:n tilastoja.

Arolaisen artikkelissa keskitytään käsittelemään lähinnä journalistien tekemiä tietopyyntöjä ja niihin liittyviä valituksia, jotka ovat edenneet korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Toimittajat ovat olleet Arolaisen mukaan aktiivisia erityisesti rikoksiin ja niiden selvittelyyn sekä salassapidon rajanvetoihin liittyvissä asioissa. Julkisuusperiaatteen merkittävyyttä ajatellen on Arolaisen mukaan kuitenkin yllättävää, miten vähäinen osa asiakirjajulkisuutta ja tietosuojaa koskevista korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulleista valituksista on toimittajien tekemiä tai koskee journalistista työtä. Toisaalta journalistien tekemät valitukset ovat verrattain merkittäviä ja vaikuttavia, mikä kompensoi valitusten määrää. (Arolainen 2011, 21, 27–32.) Arolaisen artikkeliin viitataan tässä tutkimuksessa myös alaluvussa 4.2, jossa kerrotaan muun muassa KHO:n tehtävistä, sekä alaluvussa 2.3, jossa esitellään julkisuuslakia sekä tuodaan esille sen nykytilaan liittyviä ongelmia.

Asiakirjajulkisuutta tutkiessa on hyvä ymmärtää myös asiakirjahallinnon tehtävät ja tavoitteet. Asiakirjahallinto on osa hallintoa, jonka toimintaa määrittää hyvän hallinnon periaatteet. Liikearkistoyhdistyksen julkaisu *Vuodesta sataan – Sähköisten asiakirjojen hallinta ja säilyttäminen* (2009) käsittelee pääosin yksityisen sektorin asiakirjahallintoa, mutta on monelta osin sovellettavissa myös julkisen sektorin asiakirjahallinnon määrittelyyn. Julkisen sektorin asiakirjahallinnon normiympäristö on yksityistä sektoria yksityiskohtaisemmin säädelty, mutta asiakirjahallinnon tehtävät ovat pääosin samat. Ydin-tehtävänä asiakirjahallinnossa on huolehtia asiakirjotietojen tuottamisesta, hallinnasta, säilyttämisestä ja saatavuudesta annettujen normien puitteissa. (Valtonen ym. 2009, 10.) Tiedonhallinta julkisen sektorin asiakirjahallinnossa on nykyään pääosin sähköistä, mutta monet organisaatiot säilyttävät yhä tietoa myös paperilla tai esimerkiksi mikrofilmeillä. Tästä syystä sekä julkisuuslain että tietosuojalausuntojen tulisi edelleen kattaa sekä digitaalinen että analoginen aineisto. (Kautto & Henttonen 2017, 4.)

Lakien ja asetusten lisäksi asiakirjahallinnon toimintaa määrittelevät kansainväliset ISO-standardit. Standardien tarkoitus on yhtenäistää toimintatapoja ja hyödyttää koko yhteiskuntaa. Asiakirjahallinnon periaatteita koskeva standardi ISO-SFS 15489-1, on yleisstandardi, joka ohjeistaa asiakirjojen käsittelyyn julkisissa ja yksityisissä organisaatioissa. (Valtonen ym. 2009, 39.) Standardit määrittävät kuitenkin enemmän asiakirjojen asianmukaista tuottamista, talteen ottamista ja säilyttämistä kuin niiden julkisuuteen, luovut-

tamiseen tai salassapitoon liittyviä asioita. Viimeksi mainitut kuuluvat asiakirjajulkisuuden piiriin, jonka taustalla on laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Julkisuuslakia ja sen merkitystä tälle tutkimukselle on käsitelty jo aiemmin alaluvussa 2.1.

Toiminnan todennettavuus on viranomaisen asiakirjahallinnossa tiukan sääntelyn vuoksi olennaista. Jotta asiakirjat toimisivat asianmukaisesti todisteena viranomaisen toiminnasta, ne tulee laatia systemaattisesti ja tarkasti. Luotettavuus ja autenttisuus sekä asiakirjojen saatavuus ja käytettävyys ovat viranomaisen asiakirjan vaatimuksia todennettavuuden kannalta. (Hurley 2005, 224.) Todennettavuuteen liittyy keskeisesti myös vastuullisuus, jota FOI-lainsäädännön toivotaan lisäävään. (Hurley 2005, Worthy 2010). Sekä vastuullisuus että todettavuus kietoutuvat yhteen muiden viranomaistoiminnan kriteerien, kuten läpinäkyvyyden ja avoimuuden kanssa.

Asiakirjajulkisuuden merkitystä ja vaikutuksia ovat käsitelleet aiemmin ainakin Bannister ja Connolly artikkelissaan *The trouble with transparency: a critical review of openness in eGovernment* (2011). Artikkelissa luodaan muuhun aiempaan tutkimukseen verrattuna varsin vastakkainen ja epätyypillinen näkökulma läpinäkyvyyteen ja sen vaikutuksiin. Yksi avoimuuden tärkeimmistä vaikutuksista on sen myötä syntyvä luottamus. Avoimuuden merkitys on kasvanut sen myötä, kun luottamus julkiseen hallintoon on laskenut. (Bouckaert and Van de Walle 2003 et al. tässä Bannister & Connolly 2011, 20). Artikkelissa käsitellään myös läpinäkyvyyden ja avoimuuden ongelmia ja läpinäkyvyyden ja luottamuksen suhdetta sekä pohditaan sitä, voiko avoimuus tulevaisuuden tieto- ja viestintäteknikan kehityksen myötä olla jopa ristiriidassa hyvän hallinnon kanssa.

Julkisuuden ja yksityisyyden vastakkainasettelua tarkastellaan Henttosen ja Kauton artikkelissa *Availability and findability of FOI and privacy statements on Finnish municipalities' websites* (2017) suomalaisten kuntien verkkosivujen analyysin kautta. Kuntien tarkastelu antaa aiheelle mielenkiintoisen lähtökohdan, sillä Suomessa sekä yksityisyys että julkisuus ovat perustuslakiin kirjattuja periaatteita joihin kuntien paikallishallinto perustuu. (Kautto & Henttonen 2017, 2, 6.) Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, julkaisivatko suomalaiset kunnat julkisuus- ja tietosuojaselosteita verkkosivuillaan ja kuinka helposti ne löytyivät.

Tutkimustuloksista selvisi, että kunnat informoivat kansalaisia melko heikosti julkisuus- ja tietosuojaikäytännöistä verkkosivuillaan. Verkkosivuilta löytyi aiheeseen liittyen tietoa lähinnä tietosuojaelosteiden muodossa sekä yksityisyyden suojasta koskien sitä, mitä tietoja verkkosivut keräävät käyttäjistä. Varsinaisia julkisuuslakiin tai tietosuojaan liittyviä ohjeita ei kuitenkaan ollut. Hakutulokset eivät olleet monissa tapauksissa relevantteja tai tiedot olivat hajallaan verkkosivuilla, eikä niitä sen vuoksi ollut helppo löytää. (Kautto & Henttonen 2017, 8-9.) Tutkimustulokset riitelevät julkisuusperiaatteen kanssa, jonka mukaan viranomaisella on velvollisuus aktiivisesti edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Myös hyvään hallintoon kuuluu palveluperiaate ja neuvonta hallintoasioissa.

Avoin data ei varsinaisesti ole tutkimukseni ydinaluetta, mutta aihetta ei voi täysin sivuuttaa asiakirjajulkisuutta, sen ongelmia ja tulevaisuutta tutkittaessa. Avoin data liittyy symbioottisesti julkiseen tietoon ja tiedonsaantioikeuteen ja sen ympärillä käydään tällä hetkellä varsin kiivasta keskustelua. Käsitteenä avoin data on kuitenkin laajempi kuin julkinen tieto. Tavallisesti avoimeksi tiedoksi käsitetään esimerkiksi jonkun viranomaisen toiminnassa syntyneet tietovarannot, jotka avataan kaikkien saataville. Julkiseksi tiedoksi käsitetään yleensä ainoastaan viranomaisen julkiset asiakirjat. (Neuvonen 2017, 74.) Avoin data mahdollistaa tiedon hyödyntämisen ja käyttämisen erilaisiin tarkoituksiin ilman erityisiä ehtoja. Lähtökohtaisestihan tiedon julkisuuteen sisältyy tiedonsaantioikeuden lisäksi oikeus käyttää tietoa. Julkisuuslaissa tiedon käyttöoikeutta on kuitenkin rajoitettu, eikä esimerkiksi yksityiselämää loukkaavaa tietoa saa julkaista. Avoin data liittyy myös tietovarantojen kaupallistamiseen. Sen etuina nähdään muun muassa taloudelliset hyödyt sekä avoimuuden myötä luottamuksen ja läpinäkyvyyden lisääntyminen. (Jaatinen 2014, 18–20, 29, Neuvonen 2017, 75.) Tietovarantojen kaupallistamisen ja raakadatan hyödyntämisen myötä avoin data muuttaa ja monipuolistaa myös julkisuusperiaatetta. Tämän myötä keskeiseksi nousee viranomaisen hallussa olevan tiedon potentiaalinen arvo jalostuksen ja vaihdannan kohteena. (Mäenpää 2016b, 16.)

Jaatinen tarkastelee referee-artikkelissaan *Muokkaako avoin data kansallista julkisuusperiaatetta?* (2014) avoimen datan ja julkisuusperiaatteen suhdetta. Artikkelissa pohditaan muun muassa sitä, miksi julkisen tiedon rinnalla on alettu puhua avoimesta datasta, oikeuttaako tiedon julkisuus automaattisesti myös tiedon käyttämiseen ja miten avoin data vaikuttaa tulevaisuudessa julkisuusperiaatteeseen. (Jaatinen 2014, 18.) Avointa dataa

sääntelee tiedon uudelleenkäyttöä koskeva PSI-direktiivi, joka annettiin EU:ssa vuonna 2003. PSI-direktiivin keskeinen ajatus on se, että julkisen sektorin asiakirjoja voidaan hyödyntää kaupallisiin tarkoituksiin jokaisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön puitteissa (Jaatinen 2014, 21). Direktiivissä säädetään vähimmäisvaatimukset julkisen tiedon käyttämiselle avoimena tietona (Neuvonen 2017, 76). Lähtökohtana on myös tietovarantojen luovutus helposti hyödynnettävissä muodoissa, eli käytännössä pääosin sähköisesti. Direktiiviä koskeva muutos astui voimaan 2013. Muutoksessa olennaista oli siirtymä mahdollisuudesta velvollisuuteen avata julkiset asiakirjat uudelleen käytettäväksi. (Jaatinen 2014, 23, 31.)

Avoimeen dataan liittyvät ongelmat ovat varsin samankaltaisia kuin viranomaisen tietovarantojen käyttöön liittyvät ongelmat yleensä. Ongelmia aiheuttavat tiedon käyttöön liittyvät rajoitukset, kuten salassapitoperusteet. Henkilötietojen käsittely on erityisen ongelmallista, sillä etenkin kaupallisiin tarkoituksiin käytettynä henkilötietojen hyödyntäminen voi heikentää perusoikeutena säädetyn yksityisyyden- ja henkilötietojen suojaa. Avoimen datan käyttöön liittyviä ongelmia ilmenee myös julkishallinnon tiedonhallinnassa. Jaatinen viittaa artikkelissaan arkistolaitoksen ja tietosuojavaltuutetun tekemään selvitykseen, jonka perusteella tietojen käsittelyssä ilmeni vakavia puutteita muun muassa henkilötietojen asianmukaisessa hävittämisessä. Julkisuuslaki säätelee Suomessa lähinnä asiakirjatiedon saatavuutta, ei niinkään sen uudelleenkäyttöä tai asiakirjojen avoimuutta. Päätävältä tietovarantojen avoimuudesta on ollut viranomaisilla itsellään, mikä on lisännyt toisistaan poikkeavia käytäntöjä tiedon käsittelyssä. (Jaatinen 2014, 35, 43.) Tähän ongelmaan ja sääntelyyn hajanaisuuteen toivotaan muutosta toukokuusta 2018 alkaen sovellettavan EU:n tietosuojasetuksen myötä.

Avoimen datan ja julkisuusperiaatteen tulevaisuutta pohtiessaan Jaatinen korostaa julkisuuslainsäädännön päivittämisen tarvetta. Kuten edellisessä kappaleessa mainitsin, ei asiakirjojen avoimuudesta ja uudelleenkäytöstä julkisuuslaissa nykyisellään ole juuri säädetty, eikä julkisuuslain 21§ vastaa PSI-direktiivin tavoitteita. Avoimuusperiaatetta ei Jaatinen mukaan tulisi kuitenkaan sekoittaa tai rinnastaa julkisuusperiaatteeseen. Sen sijaan tulisi kiinnittää erityistä tarkkuutta siihen, milloin on kyse avoimesta tiedosta ja milloin julkisesta tiedosta. Avoin tieto koostuu raakadatasta, joka on kaikkien hyödynnettävissä ja jalostettavissa omiin tarkoituksiin, toisin kuin julkinen tieto (Neuvonen 2017, 74–

75). Uhkana on, että nämä kaksi eri käsitettä sekoittuvat ja että julkista tietoa aletaan käyttää epätarkoituksenmukaisesti laajamittaisesti esimerkiksi kaupallisiin tarkoituksiin, jolloin sen valvonta heikkenee. On syytä muistaa, että julkisuuslain lisäksi tiedon käyttöä säätelevät myös yksityisyyden suojaan ja henkilötietoihin liittyvät lait. Näin ollen tietovarantojen avaamista harkitessa on syytä ottaa huomioon tiedon käsittelyä koskeva lain-säädäntö kokonaisuudessaan. (Jaatinen 2014, 43–44.)

### 3.2 Asiakirjan määritelmä

Viranomaisen asiakirjan määritelmä ei kaikissa tapauksissa ole yksiselitteinen ja sen käyttöön liittyy ongelmia. Yleisesti ottaen viranomaisen asiakirjan määritelmän kannalta ratkaisevaa on se, että se on viranomaisen hallussa ja määräysvallassa (Mäenpää 2016b, 70). Ongelmia aiheuttavat muun muassa asiakirjojen käyttötarkoitusten määrittely, asiayhteys, eli se, liittyykö asiakirja viranomaisen toimintaan ja tehtäviin, sekä se, kuuluuko viranomaisen hallussa oleva asiakirja nimenomaisen viranomaisen määräysvaltaan vai ei. Ratkaisevaa ei siis ole välttämättä pelkästään asiakirjan sijaintipaikka vaan se, kenellä on määräysvalta asiakirjaan. Esimerkkinä tästä on asiakirja, joka on siirtynyt sähköisesti viranomaiselta toisen viranomaisen käyttöön tietoverkon välityksellä, mutta jonka määräysvalta säilyy alkuperäisellä viranomaisella. (Mäenpää 2016b, 70–72.)

*Asiakirjan* käsite on määritelty arkistolaissa (831/1994, ArkL). Arkistolaissa asiakirja on määritelty arkistotoimen näkökulmasta. Asiakirjalla tarkoitetaan arkistolain mukaan ”kirjallista tai kuvallista esitystä taikka sellaista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaatua esitystä, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein” (ArkL 6.2§). Julkisuuslaissa asiakirja ja viranomaisen asiakirja määritellään erikseen. *Viranomaisen asiakirja* on lyhyesti ilmaistuna asiakirja, joka on viranomaisen hallussa ja jonka viranomainen on laatinut tai joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten (Voutilainen 2012, 77). Julkisuus koskee nimenomaan viranomaisen hallussa olevia eli viranomaisen asiakirjoiksi määriteltyjä asiakirjoja (Mäenpää 2016b, 70).

Valtonen käsittelee väitöskirjassaan asiakirjan määritelmää ja sen ongelmallisuutta. Valtonen toteaa, että asiakirjan määrittelyllä on merkitystä sekä viranomaiselta edellytettävän lakisääteisyys, että arkistotoimen toimintojen kannalta. Valtosen väitöskirjassa asiakirjaa määritellään sen kontekstuaalisuuden, eli asiakirjan liittämisen toimintaan ja arkistokokonaisuuteen sekä evidenssin, eli todistusvoimaisuuden kautta. (Valtonen 2005, 32–33, 34.) Autenttisuus, eheys, käytettävyys ja luotettavuus ovat keskeisiä piirteitä asiakirjoille, silloin kun niitä käsitellään todisteena toiminnasta. Paperiasiakirjalle evidenssi on usein luonteva ominaisuus, mutta tietojärjestelmästä olevasta irrallisesta datasta ei välttämättä selviä, mihin toimintaan se liittyy. (Henttonen 2015, 18–19.)

Viranomaisen asiakirjan määrittelyssä on syytä ottaa huomioon myös sen yhteys arkistointivelvollisuuteen. Kuosma käsittelee artikkelissaan *Viranomaisen asiakirjojen salassapitoperusteista viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan* (2001) asiakirjan määritelmää. Kuosma toteaa, että julkisuuslain mukaista määritelmää sovelletaan viranomaisessa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen väliseen neuvotteluun, yhteydenpitoon tai niihin rinnastettavissa oleviin asiakirjoihin (esimerkiksi virkamiesten välinen sähköpostinvaihto) vain, jos asiakirjat sisältävät arkistolainsäädännön määrittelemiä tietoja, joiden mukaan ne on liitettävä arkistoon. (Kuosma 2001, 112.) Tiivistetysti voidaan todeta, että aineisto, joka on liitetty arkistoon, muodostaa julkisuuslain tarkoittaman viranomaisen asiakirjan, jota voi pyytää viranomaiselta (Koski & Kuutti 2016, 15). Kuosma käsittelee artikkelissaan myös asiakirjan julkiseksi tulemistä sekä tiedonsaantioikeutta ja siihen liittyviä viranomaisen velvollisuuksia sekä näiden huomioon ottamista päätöksenteossa. (Kuosma 2001, 119.)

Julkisuuslakia aletaan soveltaa viranomaisen asiakirjoihin sen jälkeen, kun asiakirja on tullut julkiseksi. Julkiseksi tulemisen jälkeen asiakirja astuu julkisuuslain piiriin ja sen sisältämä tieto on tällöin julkista ja kaikkien saatavilla. (Mäenpää 2016b, 88.) Tavallisesti asiakirja tulee julkiseksi, kun se saapuu viranomaiselle (Kuosma 2001, 113). Vaihtoehtoisesti asiakirja voi tulla julkiseksi, kun siihen liittyvästä asiasta on tehty päätös tai kun asiakirja valmistuu käyttötarkoitukseensa viranomaisessa. Asiaan liittyvä päätös voi olla esimerkiksi tehty sopimus, joka sen allekirjoittamisen myötä tulee julkiseksi valmisteluasiakirjoineen. (Kuosma 2001, 113, Mäenpää 2016b, 88, 97.) Aina julkiseksi tuleminen ei kuitenkaan ole näin yksinkertaista ja asiakirjan julkiseksi tulemiseen liittyy erilaisia

valmiusasteita. Asiakirjan valmiusaste ja se, täyttääkö asiakirja viranomaisen hallussa olevan julkisen asiakirjan kriteerit vai ei, saattaa siis aiheuttaa tulkintaongelmia julkisuuslakia sovellettaessa. (Mäenpää 2016b, 88.)

Mäenpää nostaa asiakirjojen julkiseksi tulemista käsitellessään esille muutamia esimerkitapauksia, joissa julkisuuslain soveltaminen on edellä mainituista syistä ollut ongelmallista. Sisäistä työskentelyä varten laadittujen asiakirjojen julkisuus määrittyy pääsääntöisesti niiden arkistoinnin perusteella. Ratkaisussa KHO 19.11.2014 T 3615 sähköpostien julkisuutta arvioitiin arkistointivelvollisuuden kautta niin, että arkistointivelvollisuuden ulkopuolelle jäänyttä aineistoa ei katsottu julkiseksi. Poikkeuksen tekee myös *merkittävän ratkaisun* selvitys, joka tulee julkiseksi heti valmistuttuaan, vaikka asian käsittely olisi vielä kesken eikä valmisteluaineisto olisi vielä valmis. Myös asian vireillepanoon liittyvät asiakirjat, esimerkiksi hakemukset, ovat viranomaiselle saapumisen jälkeen julkisia. Tyypillisesti hakemukset sisältävät henkilötietoja, jotka ovat tämän myötä julkisia, kuten esimerkiksi ratkaisussa KHO 2015:133, jossa tiedot kunnan tehtävää hakeneesta henkilöstöstä eivät olleet salassa pidettäviä. (Mäenpää 2016b, 92, 98–99.)

Telaranta kommentoi artikkelissaan *Ovatko viranomaisen ottamat valokuvat julkisia asiakirjoja? - kommentti ratkaisusta KHO 2016:207 (Telaranta 2017)* asiakirjan käsitteen moniulotteisuutta ja asiakirjajulkisuuteen liittyviä rajanvetoja. Telaranta käsittelee artikkelissaan KHO:n ratkaisua 2016:207, jossa oli kyse palopaikalta otetuista valokuvista, joita vakuutusyhtiö oli pyytänyt vahinkokäsittelyssä käytettäväksi. Alun perin valokuvien oli katsottu liittyvän dokumenttiaineistona palotutkintaan huolimatta siitä, ettei tutkinnasta oltu laadittu erillistä raporttia, jonka liitteenä valokuvat olisivat olleet. Pelastuslaitos oli kieltäytynyt luovuttamasta asiakirjoja vedoten siihen, että ne oli otettu sisäistä käyttöä varten eivätkä näin ollen olleet julkisuuslain määrittelemiä julkisia asiakirjoja.

Viranomaisen asiakirjaa ei määrittele sen tallennustapa eikä keino, jolla tieto saadaan selville. Edellä mainitussa tapauksessa ratkaisua lähdettiin etsimään julkisuuslain tarkoituksen kautta. Julkisuuslain mukaan viranomaisen julkisia asiakirjoja ovat kaikki ne, joiden julkisuutta ei ole rajattu poikkeuksin. Tällaisia poikkeuksia ovat asiakirjat, jotka eivät vielä ole julkisia, ovat salassa pidettäviä, laadittu viranomaisen sisäistä työskentelyä varten tai jotka eivät ole *viranomaisen* asiakirjoja. (Telaranta 2017, 459.) Pelastuslaitoksen



mukaan asiakirjat olivat sisäistä käyttöä varten otettuja, eikä niitä siten voitu pitää julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta olennaisina asiakirjoina. KHO:n ratkaisun mukaan valokuvat oli kuitenkin otettu virkatoimituksen yhteydessä ja niitä voitiin pitää palotutkintaan liittyvinä dokumentteina erillisen raportin puuttumisesta huolimatta. Erona sisäistä koulusta varten laadittuihin asiakirjoihin, ne liittyivät kiinteästi suoritettuun virkatehtävään. (Telaranta 2017, 461.)

Tapauksen myötä nousee esille myös aineiston yhteenkuuluvuuden ongelmallisuus. Julkisuuslain mukaan sisältönsä vuoksi yhteenkuuluviksi tarkoitettu aineistoa voidaan säilyttää toisistaan erillään, esimerkiksi eri levykkeillä, mutta erillisyyys ei katkaise asiakirjojen välistä loogista yhteyttä. Asiakirjojen käyttötarkoitus, eli looginen yhteys, on olennainen niiden julkisuutta määriteltäessä. Käyttötarkoitusta tarkasteltaessa voidaan myös pohtia sitä, onko asiakirja viranomaisen laatima (JulkL 5.2 §) vai viranomaisen hankkima tai viranomaiselle hankittu (JulkL 5.3 § 3 kohta). (Telaranta 2017, 462.)

Mikä tahansa viranomaisen hallussa oleva asiakirja ei kuitenkaan kuulu julkisuuslain piiriin. Julkisuuslaissa (JulkL 5.3) on tehty selkeä rajanveto siihen, mihin asiakirjoihin ei sovelleta julkisuuslakia. Tällaisia "ei-asiakirjoja" ovat muun muassa virkailijoiden henkilökohtaiset sähköpostit, virkailijoiden keskeneräiset muistiot, viranomaisen koulutusta varten laaditut asiakirjat ja esimerkiksi löytötavarana tai ilmaisjakeluna viranomaiselle päätyneet asiakirjat. (Voutilainen 2012, 84). Tässä tutkimuksessa käsiteltävät KHO:n päätökset, joissa on kyse asiakirjan määrittelyyn liittyvistä ongelmista, lukeutuvat osin edellä mainittuihin viranomaisen asiakirjoihin, jotka eivät kuulu julkisuuslain soveltamisalaan. Vaikka määrittely viranomaisen asiakirjan ja ei-asiakirjan välillä on teoriassa selkeä, löytyy päätöksistä ongelmallisia tapauksia, joissa asiakirja ei selkeästi kuulu kumpaankaan ryhmään. On olemassa esimerkiksi tapauksia, joissa samoihin asiakirjoihin eri viranomaisen hallussa sovelletaan eri säännöksiä sen mukaan, kenelle julkisuudesta päättäminen kuuluu. Tämä juontaa juurensa luvun alussa käsiteltyyn määräysvallan merkitykseen.

Asiakirjojen määrittely ei-asiakirjoiksi julkisuuslaissa tarjoaa hyvän esimerkin tiedonhallintaan liittyvän lainsäädännön hajanaisuudesta ja siitä, mitä ongelmia lakien väliset ris-

tiriidat aiheuttavat viranomaistoiminnassa. Ei-asiakirjojen määrittely lienee jäänne ruotsalaisen lainsäädännön siirtämisestä sellaisenaan, osin epäonnistuneesti, suomalaiseen ympäristöön. Julkisuuslain asiakirjan määritelmä on myös osin ristiriidassa arkistolain määritelmän kanssa. Arkistolaissa viranomaisen asiakirjaksi määritellään kaikki ne asiakirjat, jotka ovat saapuneet viranomaiselle sen tehtävien johdosta tai syntyneet viranomaisen toiminnan tuloksena. Arkistolaki ei siten rajaa mitään tiettyjä asiakirjoja kuulumattomiksi, ei-asiakirjoiksi. Viranomaiset vaikuttavat olevan taipuvaisia tulkitsemaan julkisuuslain asiakirjan poikkeuksia varsin laveasti. Tämä johtaa siihen, että viranomaisen hallussa olevia, viranomaisen asiakirjoja voidaan tarkoituksellisesti sulkea arkistojen ulkopuolelle julkisuuslain 5 § poikkeuksiin vedoten. (Orrman 2002, 143–147, 157–158).

Asiakirjan määrittelyn epämääräisyys julkisuuslain mukaan on huolestuttavaa asiakirja-julkisuuden toteutumisen kannalta. Asiakirjojen määrittely viranomaisen sisäistä toimintaa varten laadituiksi ei-asiakirjoiksi tarkoittaa sitä, että kun asiakirjat samalla suljetaan arkiston ulkopuolelle, voidaan asiakirjat hävittää jopa yksittäisen virkamiehen toimesta. Tämän myötä estetään tehokkaasti sekä julkisuuden että viranomaiskontrollin toteutuminen. (Orrman 2002, 148–149.)

Tämän tutkimuksen tutkimuskohteena KHO:n päätöksissä on viranomaisen asiakirja. Aiemman tutkimuksen perusteella vaikuttaisi siltä, että erityisen ongelmallista asiakirjan määrittelyn osalta on määrittely ei-asiakirjaksi, eli asiakirjaksi, johon ei sovelleta julkisuuslakia. Tämän myötä tutkimusaineiston analyysissä kiinnitetään huomio siihen, miten asiakirja päätöksissä on määriteltä ja esiintyykö päätöksissä edellä mainitun kaltaisia, asiakirjan määrittelyyn liittyviä epäselvyyksiä. Analyysissä kiinnitetään huomiota myös siihen, miten asiakirjan rooli todisteena toiminnasta näyttäytyy.

### **3.3 Tietopyynnöt, tiedon luovuttaminen ja tiedon saannin rajoitukset**

Tietopyyntöihin ja niihin vastaamiseen liittyviä ongelmia on tutkittu melko perusteellisesti aiemmin. Lähes jokaisen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edenneen valituksen taustalla on tietopyyntö, jonka vuoksi tiedonsaannin periaatteita avataan tässä lyhyesti. Aluluvussa käsitellään julkisuuslakiin sisältyvää tiedonsaantioikeutta ja sen rajoituksia, tietopyynnön toimintaperiaatetta sekä yleisimpiä tietopyyntöihin liittyviä ongelmia.

Jokaisella kansalaisuudesta riippumatta on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan. Tiedonsaantioikeus jakaantuu tiedonsaantiin julkisesta asiakirjasta, tiedonsaantiin salaisesta tai osittain salaisesta asiakirjasta, asianosaisen tiedonsaantioikeuteen sekä oikeuteen saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta. Tiedonsaantioikeuden toteuttamiseksi tulee tehdä tietopyyntö viranomaiselle. Tietopyyntö voi kohdistua kokonaiseen asiakirjaan tai osaan sitä. Viranomaisen velvollisuus on antaa vastaus tietopyyntöön neljäntoista vuorokauden määräajan sisällä. Muihin Pohjoismaihin verrattuna määräaika on melko pitkä, sillä esimerkiksi Norjassa ja Islannissa tulee vastaus antaa välittömästi tai heti kun on mahdollista. Tiedon antamisesta päättää se viranomainen, kenen hallussa asiakirja on. Mikäli vastaus on myönteinen, siitä ei yleensä tehdä varsinaista päätöstä, mutta kielteisestä vastauksesta päätös tulee tehdä perustellusti. (Neuvonen 2017, 101–102, 107.)

Asianosainen tarkoittaa hallituksen esityksen mukaan ”paitsi hallinto- tai lainkäyttöasian varsinaisia osapuolia myös muuta luonnollista henkilöä ja oikeushenkilöä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee” (HE 30/1998 vp). Asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei kuitenkaan ole oikeutta asiakirjaan muun muassa silloin, jos asiakirja sisältää viranomaisen järjestämän kilpailukaupan toisen tarjouksen tekijän liike- tai ammattisalaisuuksia koskevia tietoja tai esimerkiksi esittelymuistioon, ratkaisuehdotukseen ja niihin verrattavaan muuhun asian valmistelua varten viranomaisen laatimaan asiakirjaan ennen kuin asian käsittely on kysymyksessä olevassa viranomaisessa päättynyt. (Kuosma 2001, 113–114.)

Tiedonantaminen asiakirjasta, joka ei ole vielä julkinen, on viranomaisen harkinnassa (Kuosma 2001, 113–114). Tiedonsaantioikeuden lisäksi julkisuus sisältää oikeuden käyttää hyväksi saatua tietoa ja oikeuden levittää tietoa eteenpäin tekijänoikeuslain puitteissa. Tiedon käsittelyä ja levittämistä rajoittaa kuitenkin tekijänoikeuslain lisäksi myös muun muassa sääntely yksityiselämää ja kunniaa loukkaavan tiedon julkistamisesta sekä salassa pidettävän aineiston osalta salassapitovelvoitteet. (Mäenpää 2016a, 253.) Julkisuusperiaatetta ja tiedonsaantioikeutta rajoittavat salassapitovelvoitteet sekä perusoikeussäännökset, jotka ovat suoraan tai välillisesti ristiriidassa julkisuusperiaatteen kanssa. Julkisuuslain 10 §:n mukaan tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa ainoastaan silloin,

jos laissa erikseen niin säädetään. Osittain salassa pidettävän asiakirjan julkisesta osasta tieto on annettava niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. (Kuosma 2001, 114). Tässä tutkimuksessa salassapitoon liittyviä perusteita käsitellään seuraavassa alaluvussa 3.4. Yksityisyyden ja yksityiselämän suojaan perustuen yksityiselämää koskevat tiedot ovat julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä. Henkilötietojen suojaa turvaa henkilötietolaki. Henkilötietoihin liittyviä julkisuuperiaatteen rajoituksia käsitellään tarkemmin alaluvussa 3.5.

Viranomaisen tietopyyntöihin vastaamiseen liittyy lukuisia ongelmia. Näitä ongelmia ovat käsitelleet Koski & Kuutti tutkimuksessaan *Läpinäkyvyys kunnan toiminnassa – tietopyyntöihin vastaaminen* (2016). Tutkimusaineiston keruuta varten lähetettiin tietopyyntö 301 kuntaan. Tietopyynnössä pyydettiin tiedot kolmesta viimeisimmästä kunnalle osoitetusta tietopyynnöstä sekä viranomaisen vastauksista niihin. Määräaikaan mennessä tietopyyntöön vastasi 209 kuntaa. (Koski & Kuutti, 10.) Koski & Kuutti löysivät tutkimuksessaan useita syitä tietopyyntöjen epäonnistumiselle. Tietopyyntöongelmia selittivät muun muassa tiedonluovutusta koskevan ohjeistuksen puute, viranomaisen tavoittamiseen liittyvät ongelmat, tekniset virheet, tietopyynnön muodon sääntely sekä pyynnön käsittelyyn liittyvät ongelmat, kuten venyvä vastausaika ja resurssien puute (Koski & Kuutti 2016). Tietopyyntöihin liittyviä ongelmia ovat tutkineet melko laajasti myös Kuutti ja Sokka teoksessa *Julkisuusjournalismi* (2011). Aihetta käsitellään teoksessa kahden artikkelin *Tietopyyntötesti-1* ja *Tietopyyntötesti-2* verran. Näissä molemmissa tutkimuksissa on taustalla nimenomaisesti tietopyyntötestit, jotka ovat toteuttaneet Jyväskylän yliopiston viestintätieteiden laitoksen opiskelijat vuosina 2009 ja 2010.

Myös Nevalainen ja Sokka ovat käsitelleet tietopyyntöihin liittyviä ongelmia artikkelissaan *Julkisuusperiaatteen tulkinta* (2011). Nevalaisen ja Sokaan mukaan yleisimmät ongelmat liittyvät viranomaisen neuvontavelvollisuuteen, selonottovelvollisuuteen sekä siihen, että viranomainen ei lainkaan vastaa tietopyyntöön. Tietopyynnön tekijän ei voida olettaa osaavan muotoilla pyyntöään täydellisesti eikä esimerkiksi tietävän, millaisia tietoja rekisterissä on. Viranomaisella on velvollisuus neuvoa ja ohjata pyyntö tarvittaessa toiselle viranomaiselle. Osittain samaan liittyy myös viranomaisen selonottovelvollisuus. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli asiakkaan asiasta jää epäselvyyttä, on viranomaisella vel-

vollisuus selvittää asia ja näin ollen varmistua tietopyynnön esittäjän tarkoituksesta. Kuten jo edellä todettiin, viranomaisella on aina velvollisuus vastata tietopyyntöön neljän-toista vuorokauden kuluessa, huolimatta esimerkiksi pyynnön epäselvyydestä tai siitä, onko pyyntö tullut oikealle viranomaiselle. (Nevalainen, Sokka 2011, 35.)

Viranomaisen tietopyyntöön antamasta vastauksesta on oikeus valittaa. Viranomainen voi myös oma-aloitteisesti muuttaa päätöstään. Mikäli tietopyynnön tekijä ei ole tyytyväinen saamaansa vastaukseen, hän voi tehdä uuden tietopyynnön, oikaisuvaatimuksen tai valituksen. (Neuvonen 2017, 109–111.) Valitus tietopyynnöstä tehdään hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain (HLL 586/1996) mukaisesti. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi hakea valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (Neuvonen 2017, 111). Tämän tutkimuksen aineisto koostuu nimenomaan asiakirjajulkisuuteen liittyvistä ongelmatapauksista, jotka ovat edellä kuvatulla tavalla edenneet korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Aineisto kuitenkin käsittelee asiakirjajulkisuuteen liittyviä päätöksiä yleensä, ja näin ollen aineisto ei liity varsinaisesti tietopyyntöihin liittyviin ongelmiin.

Tietopyyntöä tehdessä on diaarin tai muun hakemiston perusteella yksilöitävä riittävän tarkasti, mistä asiakirjasta tieto halutaan. Salassa pidettävästä asiakirjasta tietoa pyydetäessä tulee pyytäjän, ellei toisin ole säädetty, ilmoittaa tietojen käyttötarkoitus ja tarvittaessa tiedot siitä, miten tiedon suojaus aiotaan järjestää. Asiakirjan antamisesta päättää julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan se, kenen hallussa asiakirja on. Virkamiehen kieltäytyessä antamasta tietoa, tulee hänen julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan perustella kieltäytymisen syy, antaa tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, tiedustella asian vireille saattajalta haluaako hän siirtää asian viranomaisen ratkaistavaksi sekä antaa tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Salassapitosäännöksiä ei ole mahdollista kirjoittaa kovin yksityiskohtaisesti, sillä asiaan liittyy viranomaisen velvollisuus perustella asiakirjan antamisesta kieltäytymisen syy. Salassa pidettävä seikka ei näin ollen saa perustellessakaan paljastua, ja tämän vuoksi salassapidon edellytyksissä on oltava väljyyttä. (Kuosma 2001, 115, 129.)

Tässä tutkimuksessa keskitytään käsittelemään tietopyyntöjen problematiikkaa yleisellä tasolla ja nostetaan esiin yleisimpiä tietopyyntöihin liittyviä ongelmakohtia. Tietopyyntöihin liittyvän aiemman tutkimuksen merkitys tälle tutkimukselle ilmenee tutkittaessa

sitä, miten tietopyyntöihin on vastattu tai vaihtoehtoisesti, millä perustein tiedon luovuttamisesta on kieltäydytty.

### **3.4 Salassa pidettävät ja osittain salassa pidettävät asiakirjat**

Edellisessä alaluvussa 3.3 mainittiin joitakin tiedonsaantioikeutta rajoittavia tekijöitä. Tiedonsaantioikeutta rajoittavat siis muun muassa salassapitovelvoitteet sekä yksityisyyden- ja henkilötietojen suoja. Tässä alaluvussa käsitellään yksityiskohtaisemmin sitä, mitkä tekijät vaikuttavat asiakirjan salassapitoon ja millaisia ongelmia salassa pidettävän aineiston käsittelyssä on. Salassapito käsitteenä on monimuotoinen ja laaja ja tämän vuoksi käsittely on tässä tutkimuksessa rajattu nimenomaan asiakirjasalaisuuteen, eli siihen, miten salassapitovelvoitteet vaikuttavat viranomaisen asiakirjojen käsittelyyn. Aluksi esitellään lyhyesti tärkeimpiä salassapitoon liittyviä käsitteitä aiemman aiheeseen liittyvän tutkimuksen myötä. Useat tähän tutkimukseen valikoituneet KHO:n päätökset käsittelevät salassa pidettävän tiedon luovuttamista, joten salassapidon perusteiden tunteminen on tutkimuksen kokonaisuuden kannalta tärkeää. Henkilötietoja käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa 3.5.

*Julkisuuden maksimointivelvollisuus* (JulkL 18§) tarkoittaa sitä, että asiakirjan saatavuudesta tulee huolehtia mahdollisimman pitkälle. Se, että asiakirja sisältää joitakin salassa pidettäviä tietoja, ei oikeuta pitämään koko asiakirjaa salassa. Tämän myötä myös salassapitosäännökset on yleensä muotoiltu niin, että salassapitovelvollisuus koskee enemmänkin tiettyjä tietoja kuin koko asiakirjaa. (Wallin & Konstari 2000, 121.) Salassapitosäännökset ovat ikään kuin poikkeus asiakirjajulkisuuteen ja siihen, että viranomaisen toiminnan pitää olla kokonaisuudessaan avointa ja julkista. Tämän vuoksi salassapitosäännöksiä tulee tulkita suppeasti eikä missään tilanteessa laventavasti (Kuosma 2001, 120). Salassa pidettävän aineiston luovuttamisesta tekee ongelmallisen se, että viranomaisen tulisi pyrkiä toteuttamaan julkisuuden maksimointivelvollisuutta mahdollisimman pitkälle, mutta toisaalta varottava antamasta salassa pidettäviä tietoja. Seuraamusmenettelyn mukaan viranomaisen toiminta voi johtaa lainvastaiseen menettelyyn salassa pidettäviä tietoja luovutettaessa. (Kuutti 2016, 641.)

Salassapitovelvoitteeseen kuuluu kolme osatekijää: asiakirjasalaisuus, vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto (Mäenpää 2016b, 362; Voutilainen 2012, 149). *Asiakirjasalaisuus* tarkoittaa käytännössä sitä, että salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota ei saa näyttää sivullisille eikä sitä saa esimerkiksi jättää paikkaan, jossa se voisi olla sivullisen nähtävissä tai käytettävissä. Se sisältää siis asiakirjan näyttämisen-, luovutus- ja käyttämiskiellon. (Mäenpää 2016b, 363–364, Voutilainen 2012, 150.) *Vaitiolovelvollisuus* on asiakirjasalaisuutta laajempi ja se koskee sekä kirjallisessa muodossa olevaa, että tallentamatonta, salassa pidettäväksi säädettyä materiaalia. *Hyväksikäyttökiellon* mukaan salassa pidettävän tiedon saanut henkilö ei saa käyttää tietoja omaksi tai toisen henkilön (esimerkiksi puolisonsa) hyödyksi tai kenenkään vahingoksi. (Voutilainen 2012, 151, 155.)

Kuosma käsittelee artikkelissaan *Viranomaisen asiakirjojen salassapitoperusteista viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan* (2001) asiakirjan määritelmän ja siihen liittyvien ongelmien lisäksi myös salassa pidettävien viranomaisten asiakirjojen ongelmaa. Tarkastelun kohteena ovat pääasiassa asiakirjojen salassapidon perusteisiin liittyvät kysymykset, mutta lisäksi tarkastellaan myös viranomaisen asiakirjan pyytämistä ja asiakirjan antamisesta päättämistä sekä muutoksenhakua. (Kuosma 2001, 110.) *Salassapitolausekkeiden* perusteella arvioidaan sitä, mitä vaikutuksia asiakirjan antamiselle todennäköisesti on tai voi olla.

Asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa ja asiakirjan antamisesta kieltäytyttäessä viranomaisen on otettava huomioon se, mihin asiakirjasalaisuus perustuu. Viranomaisen asiakirjojen salassapito on jaettu kolmeen kategoriaan salassapitolausekkeiden perusteella. *Vahinkoedellytyslausekkeettoman* säännöksen mukaan salassapito on riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista, päinvastoin kuin taas *julkisuusolettamaan* perustuvan salassapitosäännöksen mukaan julkisuus perusteet määräytyvät asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutuksien perusteella. *Salassapito-olettamaan* perustuvan salassapitosäännöksen perusteella julkisuus taas edellyttää sitä, ettei tiedon antamisesta oletettavasti aiheudu haitallisia vaikutuksia. (Kuosma 2001, 119, 123.) Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat määritellään kokonaisuudessaan julkisuuslain 24 §:ssä, joka sisältää 32 kohtaa.

Kuten jo edellisessä aluvuossa 3.3 tietopyyntöihin liittyviä ongelmia käsitellessäni mainitsin, tulee tiedon luovuttamisesta kieltäytyminen perustella. Tiedon luovuttamisesta kieltäydyttäessä tulee perusteen olla asiallinen ja lakiin perustuva ja asiakirjojen luovuttamisesta päätettäessä tulee aina painottaa ensisijaisesti asiakirjan julkisuutta ja oikeutta saada tieto pääsääntönä, johon salassapitoperusteet tekevät poikkeuksen. Menettely korostaa myös *suhteellisuusperiaatetta* ja *tasapuolisuusvaatimuksia*. Suhteellisuusperiaate velvoittaa viranomaista huolehtimaan siitä, ettei tiedon saantia rajoiteta enempää kuin on tarpeellista. Tasapuolisuusvaatimus velvoittaa nimensä mukaisesti viranomaista kohtelemaan kaikkia tiedon pyytäjiä tasapuolisesti. (Kuosma 2001, 120–121.)

Julkisuussäännösten myötä asiakirjojen käsittely viranomaisessa on työläämpää ja monimutkaisempaa. Julkisuuslain noudattaminen edellyttää perehtyneisyyttä ja erityistä huolellisuutta salassapitomerkinnoissa sekä aineiston tunnistamisessa julkisuuslain aiheuttamien tulkintaongelmien välttämiseksi. (Valtonen 2005, 222–223.) Salassa pidettäviin viranomaisen asiakirjoihin tulee asianosaiselle annettaessa tehdä merkintä salassapidon perusteista sekä siitä, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä. Kuosman mukaan julkisuuslain salassapitosäännökset ovat tällä hetkellä varsin epäselviä ja poikkeuksellisia tapauksia löytyy runsaasti. Eniten epäselvyyksiä aiheuttaa salassapitosäännösten tulkinnanvaraisuus. Tällä hetkellä vaikuttaisi siltä, että salassapitosäännökset ovat omiaan jarruttamaan viranomaisen toiminnan avoimuutta päinvastaisista tarkoituksistaan huolimatta. Kuosma viittaa artikkelissaan rangaistussäännöksiin ja esittää huolen siitä, toimiiko viranomainen tulkinnanvaraisessa tilanteessa mieluummin avoimuutta vastaan rangaistussäännösten pelossa. (Kuosma 2001, 128.)

Tämän tutkimuksen kannalta salassapitoon liittyen kiinnostavaa on se, miten salassapitosääntelyn tulkinnanvaraisuus KHO:n päätöksissä ilmenee ja millä perustein asiakirjat on julistettu salassa pidettäviksi. Lisäksi mielenkiintoista on tutkia sitä, miten julkisuuden maksimointivelvoite toteutuu suhteessa salassapidon vaatimuksiin.

### 3.5 Henkilötiedot ja tietosuoja

Henkilötietojen suoja rajoittaa tiedonsaantioikeutta ja asiakirjojen julkisuutta ja on siten yksi salassapitoperusteista. *Henkilötiedolla* tarkoitetaan luonnollista henkilöä kuvaavia



tallennettuja merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä koskevaksi. Tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi henkilötunnus, terveydentilaa koskevat tiedot, soveltuvuustestit ja muut sellaiset tiedot, jotka ovat yksilöitävissä tiettyyn henkilöön. (Voutilainen 2012, 246.) *Tietosuoja* ei nimestään huolimatta suojaa varsinaisesti tietoja, vaan niiden omistajan oikeuksia. Tietosuoja koskee kaikkia henkilötietolain piirissä olevia yksilön yksityisyyteen ja oikeusturvaan liittyviä tietoja. Sen tarkoituksena on turvata tiedon kohteen edut, oikeusturva ja yksityisyys. Yksityisyys on perusoikeus demokraattisessa yhteiskunnassa. (Pahlman 2007, 9, 13–14.)

*Tietoturvalla* taas tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan tietosuojan säilyminen. Tietoturvaa toteutetaan pääsääntöisesti teknisin keinoin tietojärjestelmissä, joihin sisältyy erilaisia tietoturvavaatimuksia. (Pahlman 2007, 13–14.) Tietoturvan käsittely on kuitenkin rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle, sillä aineiston analysointi ei edellytä tietoturva-asioihin perehtymistä eikä sen käsitteleminen tuo lisäarvoa tutkimukselle. Lisäksi tietosuojaa käsitellään tässä tutkimuksessa vain siltä osin, kun sillä on tutkimuskysymyksen kannalta merkityksellinen. Tässä alaluvussa 3.5 käsitellään pääosin tietosuojaa liittyen asiakirjajulkisuuteen sekä julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvia viranomaisen *henkilötietorekisterejä*.

Pahlmanin toimittamassa teoksessa *Asiakirjajulkisuus ja tietosuoja sosiaali- ja terveydenhuollossa* (2007) käsitellään henkilötietoja, tietosuojaa, tietopyyntöjä, tiedonsaantioikeutta ja asiakirjajulkisuutta. Teoksessa aiheita käsitellään sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstissa, mutta se sisältää paljon yleistietoa ja on siten varsin monipuolinen ja kattava katsaus aiheeseen ja näin sovellettavissa monilta osin henkilötietojen käsittelyyn yleensä. Kerätyt henkilötiedot muodostavat henkilötietorekisterin, jota voidaan pitää tietovarantona, johon sovelletaan julkisuuslakia. Muussa tapauksessa henkilötietojen käsittelyä ohjaa henkilötietolaki. (Mäenpää 2016b, 69.) Henkilötietolain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista (Hetil 523/1999 1§). Tämä tutkimuksen kannalta olennaisessa osassa on asiakirjajulkisuutta ajatellen julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat viranomaisen toiminnassa muodostuvat henkilötietorekisterit.

*Henkilötietorekisteriksi* määritellään ”käyttötarkoituksen vuoksi yhteenkuuluvista merkeistä muodostuva henkilötietoja sisältävä tietojoukko”. Se voi olla yksi yhtenäinen asiakirja, tai muodostua monista asiakirjoista. Henkilötietorekisterin otteet ovat itsenäisiä asiakirjoja. Se, onko rekisteri viranomaisen asiakirja, määrittyy sen käyttötarkoituksen perusteella. Jos henkilötietorekisteri on perustettu lakisääteisiä tehtäviä varten, se määritellään viranomaisen asiakirjaksi, kun taas yksityisen toimijan henkilötietorekisteriin ei sovelleta julkisuuslakia. (Voutilainen 2012, 75–76.) Rekisterinpitäjän rajat asettaa henkilötietolainsäädäntö, johon myös julkisuuslaki kuuluu. Sen puitteissa rekisterinpitäjällä on oikeus käsitellä ja luovuttaa yksityiselämän suojaan kuuluvia henkilötietoja. (Andreasson, Riikonen, Ylipartanen 2017, 21.)

Henttonen on tutkinut tietosuojan ja yksityisyyteen asiakirjahallinnon toiminnoissa liittyviä ongelmia artikkelissaan *Privacy as an archival problem and solution* (2017). Artikkelissa tarkastellaan muun muassa yksityisyyden suojaa digitaalisessa ympäristössä ja sen vaikutuksia arkistoihin ja niiden toimintaan. Näkökulma artikkelissa painottuu yksityisyydensuojan arkistoissa viranomaisen asiakirjahallinnon sijaan, mutta yksityisyydensuojan muutokset digitalisaation myötä ovat yleistettävissä molempiin toimintaympäristöihin. (Henttonen 2017.)

Yhteiskunnan kapasiteetti käsitellä tietoja on digitalisaation myötä kasvanut räjähdysmäisesti. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, ettei raja yksityisen ja julkisen tiedon välillä ole enää niin selkeä. Digitaalisen toiminnan myötä ihmisistä tallentuu valtava määrä tietoja ilman, että sitä välttämättä edes yksilötasolla tiedostetaan. Tämän myötä tietosuojan ja tietoturvan merkitys on jatkuvasti korostunut informaatioyhteiskunnassamme. (Henttonen 2017, 287.) Lisäksi myös viranomaistoiminnassa pyritään enenevässä määrin hyödyntämään julkisia tietovarantoja ja niiden myötä syntyvää raakadataa. Avoimen datan käytön yleistyessä ongelmia on syntynyt erityisesti yksityisyyden suojan osalta. Julkisuuslain ja yksityisyyden suojan osalta ongelmia aiheuttavat esimerkiksi sellaiset tiedot, jotka julkisuuslain mukaan ovat julkisia, mutta joiden levittäminen loukkaa yksityisyyden suojaa. (Neuvonen 2014).

Viranomainen voi luovuttaa yksittäisen henkilötiedon joko suullisesti tai näyttämällä tai antamalla kopioitavaksi viranomaisen tiloissa. Useampia henkilötietoja koskevat tiedot

luovutetaan sen sijaan joko kopiona, tulosteena tai tallenteena, sillä laajamittaisten henkilötietojen luovuttaminen vaikuttaa vahvemmin henkilötietojen suojan toteutumiseen ja on sidottu erityisedellytykseen. Erityisedellytyksen vuoksi tiedonsaajalla tulee olla oikeus tallettaa ja käyttää luovutettavia henkilötietoja. Rajoitus määräytyy henkilötietolain mukaan ja sen tarkoituksena on varmistaa, etteivät julkisuuslain nojalla tehdyt laajamittaiset luovutukset johda tietojen väärinkäyttöön. (Mäenpää 2016b, 203–205.)

Tässä tutkimuksessa henkilötietoja käsitellään suhteessa julkisuuslakiin ja asiakirjajulkisuuteen. Erityisen mielenkiintoista on tutkia sitä, vaikuttaako se, että pyydetty asiakirja sisältää henkilötietoja, asiakirjan luovuttamiseen. Lisäksi tiedon luovuttamisen osalta on puntarissa yksityisyyden suoja ja julkisuusvaatimukset. On kiinnostavaa nähdä, miten se, että henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan sekä julkisuuslakia että henkilötietolakia, vaikuttaa lain tulkintaan.

## 4 TUTKIMUSASETELMA JA MENETELMÄT

Edellisessä luvussa 3 käsiteltiin aiheeseen liittyvää aiempaa tutkimusta ja sen merkitystä tälle tutkimukselle. Aiemman tutkimuksen myötä esiin nousseiden asiakirjajulkisuuteen liittyvien ongelmien myötä tässä luvussa lähestytään tutkimuksen varsinaista aineistoa, korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuuteen liittyviä päätöksiä. Tässä luvussa edetään esittelemällä ensin tutkimuskysymykset sekä tutkimuskohde alaluvuissa 4.1 ja 4.2. Tämän jälkeen luodaan katsaus aineiston hankintaan ja kuvaukseen alaluvussa 4.3. Lopuksi esitellään käytetty tutkimusmenetelmä alaluvussa 4.4 sekä käydään menetelmäkirjallisuuden avulla läpi sitä, miten aineistoa on tutkimuksessa analysoitu.

### 4.1 Tutkimuskysymykset

Asiakirjajulkisuuteen liittyvän aiemman tutkimuksen tarkastelu nosti esiin useita julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyviä haasteita. Ongelmia viranomaisen asiakirjojen käsittelyssä aiheuttaa muun muassa viranomaisen asiakirjan määrittelyn haasteet, salassapitosääntelyn monimutkaisuus, tietopyyntöjen toteutumisen epävarmuus sekä henkilörekistereihin ja tietosuojaan liittyvät asiat. Nykyinen tiedonhallintalainsäädäntö koetaan monilta osin vanhentuneeksi. Aiemman tutkimuksen perusteella selvää tuntuisi olevan se, ettei digitalisaatio ja informaatioyhteiskunnan muutos uusine haasteineen ainakaan helpota viranomaisen tiedonhallintaa. Avoin data esittää tiedonhallinnalle uudenlaisia vaatimuksia, kun tiedon tulisi olla kaikkien saatavilla ja jalostettavissa, mutta toisaalta tiukkojen tietosuoja- ja tietoturva vaatimusten mukaista. Ongelmatonta ei edellä esitetyn valossa myöskään ole viranomaisen rooli lain soveltajana. Edellä esitetyn perusteella ongelmia julkisuusperiaatteen toteuttamisessa aiheuttaa hajanaisen ja epäselvän lainsäädännön lisäksi myös viranomaisten osaamattomuus ja tietämättömyys.

Aiemman tutkimuksen perusteella voisi olettaa, että KHO:n ratkaisuksista nousisi analyysin myötä esiin erityisesti salassapitosääntelyn monimutkaisuus ja hajanaisuus. Useimmissa aiemmista tutkimuksista oli myös suoraan tai rivien välistä luettavissa tarve julkisuuslain uudistamiselle. Lisäksi voisi olettaa, että osittain vanhentunut tiedonhallintalainsäädäntö nousisi esiin ainakin uudempien päätösten kohdalla. Toisaalta niinkin yksinkertaiselta

vaikuttava asia, kuin viranomaisen asiakirjan määrittely, tuntuu nousseen aiemmassa tutkimuksessa esille varsin usein asiana, johon liittyy paljon epäselvyyksiä. Tietopyyntöihin liittyvät käytännön ongelmat eivät varsinaisesti KHO:n päätöksen myötä nouse esille, eikä niiden ole tarkoituskaan olla tämän tutkimuksen kohteena. Päätösten etenemisprosessista saattaisi kuitenkin olla luettavissa joitakin tietopyyntöjen toteuttamiseen liittyviä ongelmia. Henkilörekistereihin ja tietosuojaan liittyviä ratkaisuja voisi olettaa syntyvän tulevaisuudessa enenevässä määrin EU:n uuden tietosuoja-asetuksen myötä. Toisaalta asetus saattaa myös helpottaa viranomaisen työtä, mikäli siihen on perehdytty huolella. Aiemman tutkimuksen myötä vaikuttaa siltä, ettei tasapainoilu julkisen ja yksityisen välillä aina onnistu viranomaisessa. Siten voisi olettaa, että ennakkotapauksia on ratkaistu KHO:n päätöksissä myös henkilö- ja tietosuojaan liittyen.

Varsinaiset tutkimuskysymykset, joihin tässä tutkimuksessa etsitään aineiston analyysin myötä vastauksia, ovat seuraavat:

- Mitä ongelmia julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyy?
- Mitkä lainkohdat ovat ongelmallisia asiakirjajulkisuuden kannalta?

Tässä tutkimuksessa näihin kysymyksiin haetaan vastauksia asiakirjajulkisuuteen liittyvien KHO:n päätösten kautta. Varsinaisten tutkimuskysymysten lisäksi on mielenkiintoista nähdä, miten viranomaisen asiakirjan todennettavuuden vaatimus näyttäytyy päätöksissä.

## **4.2 Tutkimuskohteen esittely**

Tämän tutkimuksen keskiössä on rajattu joukko korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuutta koskevia päätöksiä. Seuraavassa alaluvussa 4.3 esitellään tarkemmin sitä, miten tutkimuksen aineisto on hankittu ja miten sitä on tätä tutkimusta varten rajattu. Tässä alaluvussa esitellään tutkimuskohteen KHO:n tehtäviä ja toimintaa, sekä kerrotaan lyhyesti siitä, mihin ryhmään aineiston päätökset kuuluvat ja millaisia ne tyypillisesti ovat. Lisäksi pohditaan sitä, miten tutkimuskohteen valinta vaikuttaa tutkimukseen valituneen aineistoon analyysiin ja sitä kautta johtopäätöksiin ja tutkimustuloksiin.

KHO käyttää Suomessa ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa sekä toimii alempien viranomaisten lain käytön oikeellisuuden valvojana. KHO toimii valitustuomioistuinena ja sen tehtävänä on antaa lausuntoja ja tehdä esityksiä lainkäyttöasioista (KHO.fi). KHO ei ole ennakkoratkaisuja antava tuomioistuin sanan varsinaisessa merkityksessä, mutta käytännössä KHO:n päätökset kuitenkin ohjaavat ratkaisukäytäntöjä ja vaikuttavat myöhempään viranomaistoimintaan sekä alempien tuomioistuinten toimintaan (Arolainen 2011, 23). Tämän myötä tässä tutkimuksessa käsiteltävät päätökset ovat sisällöltään ainutlaatuisia, eikä joukossa, josta analysoidut päätökset valittiin, ollut luonnollisesti sisällöltään kahta samankaltaista. Ainutlaatuisuus tukee myös tässä tutkimuksessa käytettävän laadullisen tutkimusmenetelmän valintaa.

KHO käsittelee vuosittain noin 4000 asiaa. Käsiteltävät asiat on ryhmitelty asiaryhmiksi ja asiakirjajulkisuutta ja tietosuojaa koskevat asiat löytyvät ryhmästä "Valtio-oikeus ja yleishallinto-oikeus". Joukkona nämä asiakirjajulkisuutta ja tietosuojaa koskevat asiat ovat varsin pieni, mutta merkittävä. Edellä mainittuja koskevista asioista on syntynyt kuitenkin paljon KHO:n vuosikirjapäätöksiä sekä lyhyitä ratkaisuselosteita. Vuosikirjapäätökset, jotka muodostavat tämän tutkimuksen aineiston, keskittyvät tiettyyn oikeuskysymykseen, kun taas lyhyenä ratkaisuselosteena julkaistaan laajempaan asiakokonaisuuteen liittyvä yksittäisen kysymyksen tulkinta. KHO:n ratkaistavana olevat asiakirjajulkisuuden ja tietosuojan ryhmään kuuluvat asiat ovat olleet monenlaisia julkisuuslain soveltamiseen liittyviä tulkintaerimielisyyksiä. Ongelmia ovat aiheuttaneet jo tämän tutkimuksen kirjallisuuskatsauksessakin esiin nostetut asiat, kuten viranomaisen ja asiakirjan käsitteet, salassapitosääntelyn moninaisuus sekä tietopyynnöt.

### **4.3 Aineiston hankinta ja kuvaus**

Tässä alaluvussa kuvataan aineiston hankintaan liittyvää prosessia. Alaluvussa kerrotaan muun muassa siitä, miksi tutkimuksessa on päädytty käyttämään aineistona KHO:n päätöksiä, mistä tutkimusaineistona käytetyt päätökset löytyvät ja miten ja miksi aineiston määrää on rajattu.

Tässä tutkimuksessa on käytetty aineistona valmista aineistoa, KHO:n vuosikirjapäätöksiä. Koska lain tulkinta on monissa tapauksissa hyvin tapauskohtaista, ovat ennakkopäätöksinä toimivat KHO:n päätökset oikeudellisen arvioinnin kannalta tärkeitä ja arvokkaita. Uuden aineiston, esimerkiksi haastatteluiden, sijasta tässä tutkimuksessa on käytetty valmista aineistoa. Valmiin aineiston käyttäminen uuden aineiston sijasta on tässä tutkimuksessa perusteltua, sillä KHO:n päätöksistä on saatavilla kokemusta käytännössä ilmenneistä ongelmista sekä myös ratkaisuja näihin ongelmiin.

Korkein hallinto-oikeus on julkaissut yli 800 asiakirjajulkisuusasiaa julkisuuslain voimaantulon jälkeen. Tutkimuksen rajallisuuden vuoksi aineistoa on rajattu monin tavoin. Tutkimuksen ulkopuolelle on jätetty sekä salassa pidettävät että osittain salassa pidettävät päätökset, huolimatta siitä, että niiden sisältämän tiedon saaminen olisi saattanut olla mahdollista tutkimuskäyttöön tutkimusluvan myötä. Salassa pidettävän ja osittain salassa pidettävän aineiston käsittely olisi kuitenkin ollut tutkimuksen julkisuuden kannalta ongelmallista ja olisi vaikeuttanut aineiston käsittelyä. Tutkimuksen kannalta salassa pidettävän aineiston käsittely olisi ollut erityisen haastavaa sen vuoksi, että pro gradu-tutkielmat ovat pääsääntöisesti julkisia. Salassa pidettävän aineiston käsittely olisi edellyttänyt tutkimuksen julistamista ainakin osittain salaiseksi. Syyt päätösten julistamiseen salassa pidettäviksi tai osittain salassa pidettäviksi ovat kuitenkin sellaisia, ettei niiden poisjättäminen tutkimusaineistosta merkittävästi vaikuta aineiston edustavuuteen. Tyypillisesti tuomion julkisuus on rajoitettu tuomiolauselmaan esimerkiksi silloin, kun asia on käsitelty tuomioistuimessa suljetuin ovin. Oikeudenkäyntiasiakirjat voivat olla salassa pidettäviä esimerkiksi silloin, jos ne sisältävät arkaluonteisia tietoja, voivat vaarantaa valtion turvallisuuden tai loukata rikoksen uhria. (Neuvonen 2014.)

Koska tutkimukseni tarkoituksena on luoda yleiskatsaus asiakirjajulkisuuden ongelmiin KHO:n päätösten avulla, eikä se keskity esimerkiksi juuri salassa pidettävän aineiston ongelmiin, on otos kattava pelkästään julkisten päätösten myötä. Salassa pidettävän aineiston käsittely tässä tutkimuksessa ole lopputuloksen kannalta tarpeellista. Jotta päätöksistä on saatu riittävästi informaatiota käsiteltävästä asiasta, aineistona on käytetty nimenomaan vuosikirjapäätöksiä rajaten lyhyet ratkaisuselosteet sisällöltään riittämättö-

minä aineiston ulkopuolelle. Tarkoituksena on päätöksiä analysoidessa muodostaa päätöksistä kokonaiskuva, josta selviää valituksen tekemisen syy, asian käsittelyprosessi eri oikeusasteissa sekä sen ratkaisu ja lopputulos KHO:n päätöksissä.

Kaikki tässä tutkimuksessa käsitellyt päätökset on julkaistu oikeusministeriön omistamassa oikeudellisen aineiston julkisessa verkkopalvelussa Finlexissä ([www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)). Aineiston keräämisessä lähdettiin liikkeelle siitä, että suorittamalla haku Finlex.fi-palvelun tarkennetun haun tekstihaulla. Hakusanana "**Kaikilla** sanoilla"-hakukentässä toimi "asiakirjajulkisuus". Tämä haku tuotti tuloksia 78 kappaletta, joista kaikki olivat relevantteja, asiakirjajulkisuutta käsitteleviä päätöksiä. Tulos oli sama huomatta siitä, haettiinko em. hakusanalla hakukentästä "**Kaikilla** sanoilla", "**Millä tahansa** sanoista" vai "**Täsmällisellä** fraasilla". Hakua olisi ollut mahdollista rajata esimerkiksi "**Ilman** sanoja"-hakukentän avulla, mutta sitä ei koettu tässä tulosten kannalta hyödylliseksi, sillä tavoitteena oli nimenomaan saada hakutulokseksi mahdollisimman kattava otos asiakirjajulkisuutta käsitteleviä vuosikirjapäätöksiä.

Näiden 78 hakutuloksena saadun päätöksen määrästä rajattiin pienempi joukko tutkimusaineistoksi. Tutkimusongelman kannalta perusteltua oli rajata tutkimuksessa käsiteltävät päätökset ensinnäkin julkisuuslain voimaantulon (21.5.1999) jälkeisiin päätöksiin, sillä tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella nimenomaan nykyisen julkisuuslain hankauskohtia asiakirjajulkisuuden osalta. Tämän rajauksen myötä relevanttien päätösten määräksi jäi 57 kappaletta. Harkinnanvaraisella otannalla määrää rajattiin edelleen valiten päätöksistä satunnaisesti yksi kappale per vuosi julkisuuslain voimaantulosta vuodesta 1999 tutkimuksen aineiston keräämiseen vuoteen 2018. Vuosilta 1999 ja 2001 ei asiakirjajulkisuuteen liittyviä hakehtojen mukaisia vuosikirjapäätöksiä löytynyt, joten tutkimusaineistoksi päätyneiden päätösten määrä oli seitsemätoista kappaletta, joista uusin on vuodelta 2018 ja vanhin vuodelta 2000. Analyysin myötä päätöksistä päädyttiin kuitenkin rajaamaan vielä yksi päätös pois. Päätöksessä KHO 2000:46 sovellettiin valituksenalaisen päätöksen tekoaikana voimassa ollutta lakia, eli sen ratkaisemisessa ei sovellettu nykyistä julkisuuslakia, vaan yleisten asiakirjain julkisuudesta annettua lakia. Muita hakehdot täyttäviä päätöksiä ei vuodelta 2000 ollut. Lopullinen analysoitavien päätösten määrä oli siten kuusitoista kappaletta.



Aineiston määrän riittävyyttä on tarkasteltu kriittisesti siten, että valittuja päätöksiä on verrattu tutkimuksen ulkopuolelle jääviin päätöksiin ja tarkasteltu sitä, olisiko ulkopuolelle jääneet tuoneet tutkimukseen tutkimusongelman kannalta uutta tietoa. Saturaation eli kylläntymisen sijasta aineiston riittävyyttä perusteltaessa pidetään aineistoa tässä tutkimuksessa kuitenkin enemmän harkinnanvaraisena näytteenä. Tämä on perusteltua siitäkin syystä, ettei KHO:n päätöksiä ennakkopäätöksinä voi pitää riittävän samankaltaisina, jotta voitaisiin varsinaisesti puhua saturaatiosta aineiston koon perusteena. (Eskola & Suoranta 1996, 35, Tuomi & Sarajärvi 2002, 89.)

#### **4.4 Tutkimusmenetelmä ja aineiston analysointi**

Tutkimusaineistoa, rajattua joukkoa KHO:n asiakirjajulkisuuteen liittyviä päätöksiä, analysoidaan tässä tutkimuksessa käyttäen tutkimusmenetelmänä laadullista tutkimusmenetelmää, teoriasidonnaista sisällönanalyysia. KHO:n päätösten kaltaisia valmiita aineistoja on mahdollista analysoida monin tavoin, mutta erityisen hyvin tällaisen aineiston analyysiin sopivat perinteiset tavat, esimerkiksi aineiston tarkastelu, erittely sekä yhtäläisyyksien ja erojen etsiminen sisällönanalyysin avulla. (Eskola, Suoranta 1996, 120, Tuomi & Sarajärvi 2002, 105.) Tarkoituksena ei ole tehdä aineistoista numeraalisia yleistyksiä eikä löytää tutkimusaineistoista säännönmukaisuuksia. Niiden sijasta tässä tutkimuksessa etsitään tutkimusaineistosta samankaltaisuuksien lisäksi myös poikkeavuuksia, jotka tuottavat mahdollisesti uutta tietoa ja tekevät tutkimuksesta kiinnostavan. (Vilka, 2015, 66–67.)

Laadullisessa tutkimuksessa pyritään tilastollisten yleistysten sijasta antamaan teoreettisesti mielekäs tulkita sekä ymmärtämään tiettyä toimintaa syvemmin (Tuomi & Sarajärvi 2003, 87). Tarkoituksena on analyysin avulla tuottaa uutta tietoa tutkittavasta aiheesta. Analyysillä pyritään aineiston tiivistämisen myötä hajanaisen aineiston selkeyttämiseen ja informaatioarvon kasvattamiseen. (Eskola, Suoranta 1996 138.) Tutkimuksen tarkoituksena ei ole niinkään hypoteesien tai teorioiden testaaminen, vaan aineiston tulokinnassa käytetään induktiivista analyysia, jonka pyrkimyksenä on paljastaa odottamattomia seikkoja. Näin ollen tutkimuskohteita käsitellään ainutlaatuisina ja tulkitaan sen mukaisesti. (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara 2009, 164.)

Tutkimuksessa on haluttu keskittyä pieneen määrään päätöksiä ja siihen, että niitä analysoidaan mahdollisimman perusteellisesti. Toisenlainen tulokulma tutkimukseen olisi saatu siten, että olisi tehty määrällinen tutkimus ison otoksen avulla, esimerkiksi niin, että analysoitavaksi olisi valittu kaikki julkisuuslain voimaantulon jälkeen julkaistut päätökset. Tällöin aineiston myötä olisi voitu tehdä esimerkiksi yleispäteviä tilastoja siitä, minäkalaisia asiakirjajulkisuuteen liittyviä ongelmia korkeimpaan hallinto-oikeuteen on edennyt. Tutkimuksen rajallisuuden vuoksi ison aineiston syvempi analyysi olisi kuitenkin ollut tässä tutkimuksen aikataulun kannalta mahdoton. Tutkimuksessa haluttiin etsiä vastauksia tutkimuskysymyksiin syvällisemmän analyysin keinoin tilastojen sijasta, ja siksi kvantitatiivisen menetelmän sijasta valittiin kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä. Tämän myötä myös analysoitava aineisto valikoitui ja rajautui edellisessä alaluvussa 4.3 esitellyllä tavalla. Kuten jo aiemmin tutkimuskohdettani esitellessäni kerroin, ovat KHO:n päätökset ennakkotapauksia ja sen myötä ainutlaatuisia. Ainutlaatuisuus tekee yleistämisen ja ison aineiston käsittelyn vaikeaksi ja sen myötä olisi ollut vaarana, että jotain olennaista jää päätöksistä analysoimatta. Kirjallisuuskatsauksen myötä tutkimukselle on rakennettu teoreettinen kehys, johon tämä harkinnanvarainen otanta perustuu.

Sisällönanalyysi on perusanalyysimenetelmä, jolla tarkoitetaan kirjoitettujen, kuultujen tai nähtyjen sisältöjen analyysia. Sisällönanalyysia voidaan ajatella väljänä teoreettisena kehyksenä tai yksittäisenä metodina. Se voidaan jakaa Eskolan (1996) esittelemän jaottelun mukaisesti edelleen kolmeen osaan: aineistolähtöiseen, teoriasidonnaiseen ja teorialähtöiseen analyysiin. (Tuomi & Sarajarvi 2003, 93, 97.) Tämän tutkimuksen analyysimenetelmäksi on valittu teoriasidonnainen analyysi, josta voidaan puhua myös teoria-ohjaavana sisällönanalyysinä. Teoriasidonnaisessa analyysissä aikaisempi tieto ohjaa analyysia, mutta aikaisemman tiedon vaikutus ei kuitenkaan ole teoriaa testaava vaan uutta luova. Teoriasidonnainen analyysi sijoittuu aineisto- ja teorialähtöisen analyysitavan välimaastoon. Analyysi ei siis perustu suoraan teoriaan, mutta on selkeästi siihen kytköksissä. Toisaalta analyysin lähtökohtana ei aineistolähtöiseen analyysiin verraten myöskään ole puhtaasti aineisto, jonka analyysin myötä teoriaa rakennettaisiin. Teoriasidonnaisessa analyysissä ajatteluprosessissa vaihtelevat aineistolähtöisyys ja valmiit mallit. (Tuomi & Sarajarvi 2003, 98–99.) Tutkimuksen teoreettisena kehyksenä tässä tutkimuksessa toimii aiempi tutkimus, jonka tuloksiin myös analyysin lähtökohtana toimiva aineiston ryhmittely perustuu. Ryhmittelyssä on lähdetty liikkeelle aiemman tutkimuksen

myötä esille nousseista viranomaisen asiakirjanhallintaan liittyvistä yleisimmistä ongelmista. Siinä on jätetty varaa myös sille, että aineiston analyysin myötä nousee esiin uutta tietoa tutkittavasta kohteesta.

Aineiston analyysissä lähdettiin liikkeelle siitä, että edellä kuvatun hakuprosessin perusteella löytynyt aineisto jaettiin neljään ryhmään. Aineisto ryhmiteltiin aiemman tutkimuksen perusteella esiin nousseiden asiakirjajulkisuuteen liittyvien ongelmien perusteella:

1. asiakirjan määrittelyyn
2. salassapidon perusteisiin
3. henkilötietoihin ja tietosuojaan

liittyviin päätösiin. Neljännen (4.) ryhmän muodostivat päätökset, jotka eivät sopineet mihinkään edellä mainituista ryhmistä. Aineiston sijoittumista ryhmiin arvioitaessa arvioinnin perusteena toimivat päätöstä kuvaavat asiasanat.

Tämän ryhmittelyn perusteella tehtiin karkea arvio siitä, kuinka asiakirjallisuuteen liittyvät ongelmat aiemman tutkimuksen perusteella jakaantuivat (ryhmät 1-3) sekä siitä, kuinka paljon ja millaisia uusia/näihin ryhmiin kuulumattomia ongelmia päätöksistä nousi esiin. Tutkimuksen kannalta kiinnostavaa on se, miten aineisto jakautui määrällisesti aiemman tutkimuksen tulosten myötä muodostettuihin ongelmaryhmiin sekä erityisesti se, kuinka paljon ja minkälaisia päätöksiä päätyy ryhmään 4. Vaikka aineistoa läpikäydessä päätöksistä löytyi paljon yhtäläisyyksiä, joka mahdollisti niiden ryhmittelyn edellä mainitulla tavalla, on hyvä muistaa, että kuten edellä alaluvussa 4.2 KHO:n tehtävistä kertoessa mainittiin, ovat ratkaisut käytännössä aina ennakkotapauksia ja sen myötä ainutlaatuisia. Päätökset eivät myöskään keskittyneet kaikissa tapauksessa yksinomaan yhteen esille nousseeseen ongelmaan ja on mahdollista, että sama päätös olisi voinut laajemman tarkastelun perusteella sopia useampaan, kuin yhteen ryhmään. Analyysivaiheessa ryhmittely säilytettiin, sillä se tuntui toimivalta ratkaisulta tutkimustulosten esittämisestä ajatellen. Tutkimusmenetelmän sopivuutta aineistoon arvioidaan kriittisesti luvussa 6 jossa palataan myös ryhmittelyn mahdollisiin heikkouksiin.

Analysoivat päätökset ovat rakenteellisesti lähes samanlaisia. Päätösten sisältöä on kuvattu ensin lyhyesti asiasanojen avulla. Nämä asiasanat toimivat myös hakusanoina FINLEX-tietopankin tietokantojen tekstisivuista. Tämän jälkeen päätöksestä on esitetty lyhyt kuvaus, lainkohdat, joihin KHO:n päätös perustuu sekä päätös, josta valitetaan. Tulosluvussa esitetyt taulukot (Taulukot 2-4) ongelmia aiheuttaneista lain kohdista perustuvat juuri näihin lainkohtiin julkisuuslain osalta. Päätöksessä on aluksi esitelty asia, jota tehty tietopyyntö koskee. Tämän jälkeen esitellään tietojen antamista koskeva valitus. Asian aikaisempi käsittely on tapahtunut suurimmassa osassa aineistona käyttämissäni päätöksissä hallinto-oikeudessa, josta asia on valitusluvan myötä edennyt korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Poikkeuksena kuitenkin muutama päätös, joiden käsittely on tapahtunut ainoastaan KHO:ssa. Päätösten lopussa esitellään asian käsittelyn pääkohdat KHO:ssa ja ratkaisu perusteluineen. Lisäksi nostetaan esiin ne lainkohdat, joihin asian ratkaisu perustuu.

Päätöksiä luettaessa huomio on pyritty kiinnittämään tutkimusongelman kannalta olennaisiin asioihin. Päätöksistä on analysoitu muun muassa kussakin päätöksessä kyseessä olleen aineiston tyyppi (paperiasiakirjat, valokuvat tms.), päätöksen keskeiset toimijat (viranomainen, yksityinen organisaatio), mahdollinen alemman oikeusasteen tulkinta, KHO:n keskeinen kriteeri päätöksen ratkaisussa sekä tietenkin se, mikä kussakin päätöksessä on asiakirjajulkisuutta ajatellen olennaista. Analyysissa on keskitytty pääasian ratkaisuun ja esimerkiksi oikeudenkäyntikuluja koskevat kohdat on jätetty huomiotta. Lisäksi päätöksiä analysoitaessa on toisen tutkimuskysymyksen myötä kiinnitetty erityistä huomiota julkisuuslain ongelmallisiin lainkohtiin. Nämä lainkohdat on esitelty erillisissä taulukoissa, joihin on nostettu esiin ne päätökset, joihin useammassa kuin yhdessä ongelmaryhmän päätöksessä on viitattu. Päätösten ratkaisuissa on luonnollisesti sovellettu myös muita lakeja kuin julkisuuslakia. Näitä lakeja tai muuta sovellettua oikeuskäytäntöä on analyysissä käytetty sitä osin, kun se on päätöksen kokonaisuuden ymmärtämisen kannalta välttämätöntä. Tutkimusongelman kannalta olennaista on analysoida päätöksiä nimenaan julkisuuslain näkökulmasta.

## 5 TUTKIMUSTULOKSET

Tässä luvussa esitellään tutkimusaineiston analysoinnin myötä syntyneet tulokset. Aluksi käydään läpi päätöksen sijoittumista edellä esiteltuihin ryhmiin, jonka jälkeen analysoidaan päätöksiä ja etsitään vastauksia tutkimuskysymyksiin ongelmaryhmittäin. Ryhmitelyyn perustuvat tutkimustulokset on esitelty alaluvuissa 5.1, 5.2, 5.3 ja 5.4. Lopuksi alaluvussa 5.5 tehdään yhteenvetoa analyysin tulosten myötä siitä, mitä ongelmia julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyy tämän tutkimuksen aineiston perusteella. Lainkohdat, jotka aineiston analyysin perusteella päätöksissä toistuivat ongelmallisina, esitetään taulukoissa ongelmaryhmittäin.

Alaluvussa 4.4 kerrottiin, että aineiston analyysissä lähdettiin liikkeelle siitä, että päätökset jaoteltiin sisällön perusteella karkeasti neljään ryhmään. Nämä neljä ryhmää muodostuivat aiemman tutkimuksen perusteella esiin nousseista asiakirjajulkisuuden ongelmista ja muodostivat siis tälle tutkimukselle teoreettisen kehyksen. Ensimmäiseen ryhmään, joka sisälsi asiakirjan määrittelyyn liittyviä ongelmia käsitteleviä päätöksiä, sijoittui viisi (5) kappaletta. Toiseen ryhmään, eli salassapitoon liittyviin päätöksiin, sijoittui myös viisi (5) päätöstä. Kolmanteen ryhmään, päätöksiin joissa käsiteltiin asiakirjajulkisuuteen liittyviä tietosuojan ja henkilötietojen käsittelyn ongelmia, sijoittui ainoastaan yksi (1) päätös. Päätökset, jotka eivät selkeästi sijoittuneet mihinkään edellä mainituista kolmesta ryhmästä, muodostivat oman, neljännen ryhmän. Tähän ryhmään sijoittui viisi (5) kappaletta päätöksiä.

### 5.1 Viranomaisen asiakirja

Viidessä tarkastelluista päätöksistä oli kyse asiakirjan määrittelyyn liittyvistä ongelmista. Näistä päätöksistä kolme liittyi epäselvyyksiin siitä, onko kyseessä viranomaisen julkinen asiakirja vai julkisuuslain ulkopuolelle jäävä viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittu asiakirja. Yhdessä ongelmallista oli asiakirjan julkisuutta määriteltäessä asiakirjan muoto, sekä lisäksi asiaosaisjulkisuuteen liittyvät epäselvyydet. Viranomaisen asiakirjan määritelmä aiheutti ongelmia myös päätöksessä KHO 2008:52, jossa keskeistä oli asiakirjan muodostajan asema ja kysymys siitä, onko asiakirjaa laatinut taho käyttänyt julkista valtaa vai ei.

Viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja käsittelevistä päätöksistä yhdessä (KHO 2012:68) asiakirjat todettiin päätöksen myötä tosiasiallisesti viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadituiksi, eikä niihin näin ollen sovellettu julkisuuslakia. Kyseessä olevassa päätöksessä asiakirjan muodosti Porin kaupungin hallintokeskuksen työilmapiiriä varten tehty tutkimus, ja varsinaisen asiakirjan ainoastaan keskustelutilaisuudessa suullisen esityksen lisäksi näytetyt power pointit ja niistä tehdyt tulosteet. Päätöksessä toimittaja oli tehnyt tietopyynnön koskien näitä tulosteita. Irrotettuna asiayhteydestään, eli suullisesta esityksestä, asiakirjojen nähtiin kuitenkin olevan monitulkintaisia ja epäselviä. Ongelmallista asiassa oli se, että tuloste on laadittu asiakirjan muotoon, eikä sen epäselvyys ja monitulkintaisuus poista sitä tosiseikkaa, että tuloste voitiin nähdä viranomaisen asiakirjana, joka oli esitetty laajalle joukolle, jolle ei ollut asetettu salassapitovelvoitetta. Päätös oli käsitelty aiemmin Turun hallinto-oikeudessa, joka hylkäsi valituksen. KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.

Kahdessa päätöksessä perustelut siitä, että asiakirja olisi laadittu viranomaisen sisäistä työskentelyä varten, hylättiin. Päätös KHO 2015:171 oli poikkeuksellinen, sillä siinä kyseessä oleva asiakirja, hovioikeuden yhdenvertaisuus ja tasa-arvoselvitys, täytti periaatteessa muuten viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laaditun asiakirjan kriteerit, mutta koska asiakirja liittyi sisältönsä myötä niin merkittävästi perustuslakiin, että sen voitiin kokea vaikuttavan viranomaisen ulkopuolisiin tahoihin, tuli julkisuuslaki sovellettavaksi asiakirjan osalta. Päätöksessä oli myös epäselvyyttä siitä, tuleeko asiakirja liittää arkistoon arkistolain perusteella. KHO:n tulkitsi asian niin, että koska asiakirjaa ei perustuslain nojalla voitu pitää viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittuna asiakirjana, ei kysymyksellä asiakirjan arkistointivelvollisuudesta ollut lopulta merkitystä asian ratkaisun kannalta. Asian ratkaisu oli poikkeuksellisen haastava ja ratkaisu tehtiin lopulta KHO:ssa äänin 4-3.

Päätöksessä KHO 2016:207 oli kyse pelastuslaitoksen tapahtumapaikalta ottamista valokuvista, joiden antamisesta vakuutusyhtiölle kieltäydyttiin sillä perusteella, että valokuvat oli otettu sisäistä käyttöä varten, eikä niitä oltu tarkoitettu varsinaisesti otettu dokumenteiksi poliisitutkintaa varten. Hallinto-oikeus oli hylännyt valituksen, mutta tässä ta-

pauksessa KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja asiakirjat luovutettiin vakuutusyhtiölle. Päätöksessä KHO perustelee kumoamista sillä, että pelastuslaitoksen käytäntö ottaa valokuvia tapahtumapaikoilta oli säännöllinen, eikä valokuvia tässä tapauksessa ollut otettu nimenomaisesti sisäistä käyttöä varten, joten valokuvat oli syytä lähtökohtaisesti määritellä viranomaisen julkisiksi asiakirjoiksi.

Viranomaisen sisäisten asiakirjojen määrittelyn problematiikan lisäksi asiakirjan määrittelyn osalta päätöksistä nousi esiin ongelmia liittyen asiakirjojen laatijan asemaan ja asiakirjan tallennusmuotoon. Päätöksessä KHO 2005:89 poliisi oli kopioinut erään yhtiön (A) kiintolevyn esitutkintaa varten. Asianomistajayhtiö (B) oli pyytännyt kiintolevyn kopiosta jäljennöstä, sillä se piti saamaansa asiaan liittyvistä seikoista koostettua paperitulostetta riittämättömänä. Kiintolevy sisälsi kuitenkin myös salassa pidettävää materiaalia, joten se kopioiminen ei tullut kyseeseen, eikä julkisen tiedon saaminen olisi tallennustavan vuoksi ollut mahdollista ilman, että salassa pidettävä materiaali olisi paljastunut. Valittaja vetosi asiassa asianosaisasemaansa, sekä siihen, ettei takavarikkoon voinut soveltaa julkisuuslain 5 §, jonka mukaan asiakirjoja olisi voitu pitää poliisin muistiinpanoina.

Sekä hallinto-oikeus että KHO hylkäsivät valituksen, vedoten muun muassa JulKL 5 §, josta ilmenee, ettei tietokoneen kiintolevy välttämättä ole yksi julkisuuslaissa tarkoitettu asiakirja ja ettei asianosaisella ole oikeutta valvoa tai määrätä mitä asiakirjoja poliisi esitutkinnassa ottaa haltuunsa. Näin ollen asiakirjaksi katsottiin vasta paperituloste, johon poliisi oli koostanut kiintolevyltä asian ratkaisemisen kannalta oleelliset tiedot. Päätöksen KHO 2005:89 analyysistä nousi esiin siis asiakirjan määrittelyn ongelmallisuuden lisäksi myös asianosaisjulkisuuteen liittyvää problematiikka sekä osittain salassa pidettävän aineiston liittyen se, ettei julkisen aineiston luovuttaminen aina ole mahdollista ilman, että salassa pidettävä osa tulee ilmi.

Viimeinen tähän ryhmään kuuluva päätös, KHO 2008:52, nosti esiin kysymyksen siitä, voiko asiakirjaan soveltaa julkisuuslakia, jos asiakirjaa laadittaessa ei ole käytetty julkista valtaa. Kyseisessä päätöksessä Potilasvakuutuskeskuksen tilastoista oli tehty tietopyyntö. Tietojen antamisesta oli kieltäydytty vedoten vakuutusyhtiölain salassapitosäännöksiin. Hallinto-oikeus oli kuitenkin kumonnut tämän käyttäen perusteenaan sitä, ettei tilastoissa

näkynyt JulkL 24 §:ssa tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja. Päätöksestä kuitenkin valittiin KHO:n vedoten siihen, ettei asiakirjojen laatimisessa ollut käytetty julkista valtaa ja ettei niihin siten tule soveltaa julkisuuslakia. KHO hylkäsi HAO:n päätöksen ja tietopyynnön edellisen perustelun kanssa yhteneväisistä syistä todeten, ettei tapaukseen sovelleta julkisuuslakia, vaan kyseessä on yksityinen asiakirja.

Asiakirjan määrittelyyn liittyvien päätösten osalta tulokset osoittivat, että epäselvyyksiä asiakirjan määrittelyssä julkisuuslain mukaiseksi viranomaisen asiakirjaksi aiheuttivat erityisesti asiakirjan käyttötarkoitus ja muoto. Lisäksi asiakirjaa määriteltäessä ongelmallista oli sen muodostajan asema eli se, oliko muodostaja viranomainen vai yksityinen sekä se, käytettiinkö asiakirjaa laadittaessa julkisista valtaa vai ei. Myös kysymys siitä, pitääkö asiakirja liittää arkistoon, tuotti haasteita.

TAULUKKO 2. Asiakirjan määrittelyn osalta ongelmallisina esiin nousseet lainkohdat.

§	KHO 2016:207	KHO 2015:171	KHO 2012:68	KHO 2008:52	KHO 2005:89
1 § Julkisuusperiaate		x	x	x	x
3 § Julkisuuslain tarkoitus		x			x
5 § Viranomaisen asiakirjan määrittely	x	x	x	x	x
9 § Tiedonsaanti asiakirjasta			x	x	

Taulukossa 2 on esitelty neljä lain pykälää, jotka esiintyivät asiakirjan määrittelyyn liittyvissä päätöksissä ongelmallisina useammassa, kuin yhdessä päätöksessä. 5 §, joka nousi esiin ongelmallisena kaikissa tämän ryhmän päätöksissä, määrittelee viranomaisen asiakirjan tietyin poikkeuksin. Julkisuuslain 1 § määrittelee julkisuusperiaatteen, 3 § julkisuuslain tarkoituksen. 9 § on julkisuuslain 3. luvussa "Oikeus saada tieto asiakirjasta" ja pykälänä määrittelee tiedonsaannin julkisesta asiakirjasta.



## 5.2 Salassapitosääntelyn monimutkaisuus

Päätöksistä viisi käsitteli asiakirjajulkisuuden ja salassapitosääntelyn ongelmia. Päätöksistä KHO 2010:42 ja KHO 2006:64 nousee esille salassapitosääntelyn monimutkaisuus. Molemmissa tapauksissa epäselvää oli se, mitä lakia kyseessä olevien asiakirjojen luovuttamisessa tulisi soveltaa ja miltä osin. Päätöksessä KHO 2010:42 poliisi oli pyytänyt Kansaneläkelaitokselta (KELA) tietoja koskien yksilöityjen henkilöiden lääkeostoja. Tietoja tarvittiin esitutkintaa varten, joka koski murhaa. KELA kieltäytyi tietojen luovuttamisesta vedoten sairausvakuutuslakiin, jonka perusteella tietojen antaminen on mahdollista vain asianomaisten suostumuksella. Vastapuoli taas vetosi valituksessaan poliisilakiin, jonka mukaan poliisilla on oikeus tietojen saamiseen sairausvakuutuslain estämättä. KHO kumosi päätöksellään KELA:n päätöksen ja oikeutti poliisin saamaan tiedot lääkeostoista. Perusteluissa vedottiin oikeuskäytäntöön laajasti, mutta asiakirjat nähtiin kuitenkin salassa pidettävinä julkisuuslain 24 § mukaan ja niiden luovuttamisessa vedottiin julkisuuslain 29 §:ään, jonka mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedot salassa pidettävästä asiakirjasta tietyin ehdoin.

Päätöksessä KHO 2006:64 toimittaja Olli Ainola oli pyytänyt eräitä maaseutuelinkeinorekisterissä olleita tietoja erinäisten tukien saajista. Maa- ja metsätalousministeriö ei luovuttanut tietoja vedoten siihen, ettei maaseutuelinkeinorekisteriin sovelleta julkisuuslakia yleislakina, vaan sen syrjäyttää erityislakina maaseutuelinkeinorekisteristä annettu laki, jossa rekisteritietojen antamisesta on säädetty toisin, kuin julkisuuslaissa. Ainolan valituksen mukaan ministeriö oli tulkinnut lakia virheellisesti, sillä tietopyyntö ei kohdistunut rekisterin tietokokonaisuuksiin, vaan alkuperäisiin tukipäätöksiin. Näin ollen siihen tulisi soveltaa nimenomaan julkisuuslakia. KHO:n päätöksen mukaan asiakirjat eivät olleet osa rekisteriä, eikä niiden luovuttamista voitu erityislain nojalla rajoittaa. Tämän myötä KHO palautti asian käsittelyn maa- ja metsätalousministeriöön, sillä ministeriö ei ollut antanut ratkaisua Ainolan asiakirjakirjapyyntöön koskien julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvia yksilöityjä tuen myöntämistä koskevia päätöksiä. Sekä päätöksessä KHO 2010:42 että KHO 2006:64 ongelmallista oli siis se, että oli epäselvää, mitä lakia tapaukseen tulisi soveltaa.

Sääntelyn monimutkaisuuden lisäksi ongelmallista oli yksinkertaisesti se, määritelläänkö pyydetty asiakirja salassa pidettäväksi vai ei ja jos, niillä millä perustein. Päätöksessä KHO 2004:25 toimittaja oli pyytänyt tietoja ulkoasianministeriön asiakirjoista. Asiakirjat olivat olleet aiemmin esillä iltapäivälehdissä. Ulkoasianministeriö oli kuitenkin hylännyt pyynnön vedoten siihen, että asiakirjat olivat salassa pidettäviä. Asiakirjat liittyivät toisen valtion kanssa käytyihin poliittisiin neuvotteluihin, jotka ovat julkisuuslain 24 § mukaan salassa pidettävää tietoa. Toimittajan valituksen mukaan asiakirjoista olisi kuitenkin pitänyt antaa ainakin julkinen osa, joka iltapäivälehdissä olon myötä epäilemättä oli olemassa. Toimittaja vetosi valituksessaan myös Paavo Lipposen Apu-lehdessä julkaistuun kolumniin, jossa silloinen pääministeri totesi, ettei ko. asiassa ollut kyse poliittisista neuvotteluista, vaan ainoastaan keskusteluista. Kolumnin mukaan lisäksi salainen-leima oli lyöty asiakirjoihin rutiininomaisesti vailla perusteita. KHO:n päätös oli näistä perusteista huolimatta se, että asiakirjat olivat poliittisia neuvotteluita koskevia salassa pidettäviä, eikä sillä ollut asian kannalta merkitystä, että niihin liittyviä tietoja oli julkaistu.

Salassapitosääntelyn selkeisiinkin kohtiin haastetta tuovat poikkeukset, joista päätöksessä KHO 2013:32 esiin nousi asianosaisaseman vaikutus tiedon saantiin. Päätöksessä käsiteltävät asiakirjat olivat erään yhtiön entisen työntekijän Tekesille yhtiön toimintaa koskevia sähköposteja, jotka julkisuuslain 24 § mukaan olivat salassa pidettäviä. Ongelmallista tapauksessa oli se, että Tekesillä oli meneillään valvontatoimenpiteitä yhtiöön hankkeisiin liittyen, ja hallinto-oikeuden päätöksen mukaan tiedon antaminen asiakirjoista olisi ollut vastoin erittäin tärkeää yleistä etua. Tiedon antaminen olisi voinut vaarantaa valvonnan toteutumisen ja aiheuttaa vahinkoa sähköpostien lähettäjälle. Päätös perustui julkisuuslain 24 § 1 momentin 15 kohtaan, jonka mukaan salassa pidettäviä ovat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta.

Asiasanoituksen myötä salassa pidettävien päätösten ryhmään analysoitavaksi päätynyt tapaus KHO 2014:83 olisi sisältönsä puolesta voinut sopia mihin tahansa ongelmaryhmään. Tapauksessa epäselvyyttä aiheutti niin asiakirjan määrittely ja julkisuuslain soveltamisala kuin henkilötietojen käsittely ja salassapitokin. Vakuutusongelmaisten liitto ry oli pyytänyt Pohjolta tietoja kaikista heidän palkkalistoillaan olevista lääkäreistä sekä omien yhtiöiden kautta laskuttavista lääkäreistä. Tietoja oli pyydetty myös muun muassa

heidän erikoisaloistaan. Tietojen antamisen osalta oli epäselvyyttä ensinnäkin siitä, käyttäkö Pohjola julkista valtaa valitessaan asiantuntijalääkäreitä ja ovatko heitä koskeva henkilötietorekisteri näin ollen julkinen asiakirja. Pohjala perusteli kieltäytymistä tietojen luovuttamisesta vedoten siihen, ettei tietojen pyytäjällä ollut ilmoittanut mihin tietoja käytetään, eikä näin ollen ollut varmuutta siitä, oliko pyytäjällä oikeus käsitellä julkisuuslain määrittelemän henkilötietorekisterin muodostavia henkilötietoja. Tämä juontaa juurensa JulkL 16 § 3 kohdasta, jonka mukaan viranomaisen henkilötietorekisteristä saa antaa kopion, tulosteen tai sen tiedot sähköpostitse, jos luovutuksensaajalla on oikeus käyttää ja tallettaa henkilötietoja.

Salassapidon kannalta päätöksessä ongelmallista oli se, voidaanko tietoja vakuutusyhtiön lääkäreiden henkilöllisyydestä, erikoisaloista tai erityispätevyyksistä pitää JulkL 24 § 17 ja 20 kohtaan perustuen salassa pidettävänä liike- ja elinkeinoelämää koskevinä seikkoina, tai henkilökohtaisia oloja kuvaavina salassa pidettävänä tietoina. Ottaen huomioon heidän osallisuutensa julkisen vallan käyttöön, ei perusteita salassa pitoon edellä mainittuihin syihin perustuen kuitenkaan ollut. KHO:n päätöksen mukaan asiassa riidatonta oli se, että vakuutusyhtiö oli asiassa julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen ja käytti toiminnassaan julkista valtaa. KHO pysyi hallinto-oikeuden kanssa päätöksen ratkaisussa, jonka mukaan sinänsä julkisia asiakirjoja ei luovutettu pyydetyllä tavalla, sillä luovutuksen saada ei ollut esittänyt selvitystään henkilötietojen tallentamiseen ja käyttämiseen. Päätöksen ratkaisu perustui siis lopulta henkilötietorekisteriin sisältyvien tietojen luovuttamisen ongelmiin, joten tämä päätös olisi tässä tutkimuksessa voitu analysoida myös alaluvussa 5.3.

Salassapitoa koskevien päätösten analyysin perusteella ongelmallista julkisuusperiaatteen toteuttamisessa on ennen kaikkea sääntelyn monimutkaisuus, sillä salassapidosta säädetään julkisuuslain lisäksi monissa muissakin laeissa. Monimutkaisen sääntelyn tulkintaa eivät helpota useat poikkeukset. Asianosaisella on oikeus saada tieto asiakirjasta myös silloin, kun se on muuten salassa pidettävä. Asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa määriteltäessä on kuitenkin tulosten perusteella lähdettävä liikkeelle asiakirjan määrittelystä. Edellä mainituissa tapauksissa epäselvää oli myös julkisen vallan käyttö ja tämän myötä se, onko asiakirja julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirja ja mitä lakia sen julkisuuteen tai salassapitoon voidaan siten soveltaa.

TAULUKKO 3. Salassapidon osalta esiin nousseet lainkohdat/pykälät.

§	KHO 2004:25	KHO 2006:64	KHO 2010:42	KHO 2014:83	KHO 2013:32
1 § Julkisuusperiaate		x		x	
3§ Julkisuuslain tar- koitus	x	x			
24 § Salassapito	x	x	x	x	x

Julkisuuslain 24 § nousi ongelmallisena esiin kaikista aineiston salassapitoon liittyvistä päätöksistä. Pykälässä määritellään salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat 32 momentin mukaisesti. 1 § määrittelee julkisuusperiaatteen ja 3 § lain tarkoituksen. Nämä molemmat pykälät nousivat esiin myös edellisessä luvussa 5.1 asiakirjan määrittelyyn liittyvien päätösten osalta. (Taulukko 3.)

### 5.3 Henkilötietojen käsittely

Asiasanojen perusteella tehdyn ryhmittelyn tuloksena tietosuojan ja henkilötietojen käsittelyyn liittyviä päätöksiä oli ainoastaan yksi. Kuitenkin kuten jo edellisessä alaluvussa salassapitoon liittyviä päätöksiä käsitellessäni mainitsin, olisi esimerkiksi päätöksen KHO 2014:83 voinut sisältönsä puolesta lukea myös tähän ryhmään kuuluvaksi. Yhtenevästi edellä mainitun kanssa päätöksessä 2007:72 ongelmia aiheutti kysymys siitä, oliko tietojen pyytäjällä oikeus käsitellä julkisuuslain määrittelemän henkilötietorekisterin muodostavia henkilötietoja. Tapauksessa Contant Oy (nykyisin Lindorff Oy) oli pyytänyt Verohallitukselta julkisia tulo- ja varallisuusverotietoja, sähköisessä muodossa henkilöistä, joihin kohdistui perintää. Pyyntö oli hylätty vedoten muun muassa siihen, ettei tietojen antaminen ole tarpeellista käyttötarkoituksen kannalta sekä epäselvyyteen siitä, oliko tietojen saajalla oikeus käsitellä henkilötietoja. Ongelmia aiheutti myös se henkilötietolakiin liittyvä seikka, että tietoja ei olisi voitu täysin virheettömästi yksilöidä tiettyihin henkilöihin, sillä haku verohallituksen järjestelmästä onnistui ainoastaan joko henkilötunnuksella tai y-tunnuksella.

Sekä Helsingin hallinto-oikeus että korkein hallinto-oikeus hylkäsivät valituksen. Päätöksessä vedottiin julkisuuslain osalta julkisuusperiaatteen toteuttamiseen. HAO:n mukaan mahdollisuus siihen, että tietoja haettaessa saadaan virheellisiä tietoja, on olemassa, mutta todennäköisyys sille on niin pieni, ettei virheellisyysvaatimus estä julkisuusperiaatteen toteuttamista. Epäily siitä, oliko tietojen pyytäjällä julkisuuslain 16 § 3 momentin mukainen oikeus käsitellä henkilötietoja, oli tässä tapauksessa aiheeton. Lopputuloksena KHO kuitenkin palautti asian Verohallitukselle käsiteltäväksi koskien tietojen luovuttamista sähköisessä muodossa. Julkisuuslain 16 § 2 momentin mukaan tietojen luovuttaminen sähköisessä muodossa on viranomaisen harkinnassa, eikä Verohallitus ollut asiassa käyttänyt harkintavaltaansa, vaan lausunut asiasta ainoastaan vedoten julkisuuslain 16 § 3 momentissa säädettyihin lisärajoituksiin.

Tulo- ja varallisuustiedot tulevat julkisiksi verovuotta seuraavan kalenterivuoden alusta. Asiassa epäselvää ei kuitenkaan ollut esimerkiksi tietojen julkisuus, mutta kysymys siitä, ovatko tiedot ajantasaisia perinnän kannalta, nousi esiin asian käsittelyssä. Ongelmallinen lainkohta päätöksessä oli JulkL 16 § ja sen momentit 2 ja 3. Myös JulkL 17 §, 1 momentin mukainen julkisuusperiaate nousi esiin merkityksellisenä tämänkin päätöksen myötä. Edellä esitellyn päätöksen ratkaisussa vedottiin julkisuuslain lisäksi etenkin henkilötietolakiin, mutta myös lakiin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta, sekä tietosuojadirektiiviin. Henkilötietojen käsittelyä ja tietosuojaa koskien julkisuuslain kannalta ongelmallista oli siis lähinnä tietojen pyytäjän oikeus käsitellä tietoa, sekä tiedon luovuttamisen muoto.

## **5.4 Aiemmasta tutkimuksesta poikkeavat ongelmat**

Aiemman tutkimuksen perusteella laaditun ryhmittelyn ulkopuolelle jäi viisi päätöstä. Nämä viisi päätöstä olisi voitu kuitenkin analyysin perusteella sijoittaa edellisiin ryhmiin ainakin osittain, sillä sisältönsä perusteella kaikki viisi päätöstä käsittelevät salassa pidettävän aineiston luovuttamista. Kolmessa päätöksistä ongelmia aiheutti salassapitosääntelyn monimutkaisuus ja poikkeukset ja kahdessa päätöksessä asianosaisjulkisuus ja sen vaikutukset aineiston salassapitoon.

Toimittaja oli päätöksessä KHO 2018:25 pyytänyt Finanssivalvonnasta tietoja työeläkevakuutusyhtiöiden poikkeuksellisista liiketoimista, jotka nämä olivat tehneet asiakkaidensa kanssa. Tietopyynnön kohteena oli ainakin liiketoimen tehnyt työeläkevakuutusyhtiö, kohteena oleva yritys, asiakkuuden alkamisaika ja liiketoimen sisältö. Finanssivalvonta oli antanut tiedot muilta osin kuin asiakkaana olevaa yritystä koskien. Luovuttamisesta kieltäytymistä perusteltiin sillä, että pyynnön kohteena oleva raportti 22b sisälsi huomattavien ja poikkeuksellisten liiketoimien lisäksi myös muita tietoja, jotka eivät olleet julkisia. Tämän myötä KHO:n ratkaistavaksi tuli se, ovatko tiedot työeläkevakuutusyhtiöiden liiketoiminen asiakkaista julkisia vai salassa pidettäviä. Lähtökohtaisesti edellä mainittuja tietoja voitiin pitää JulkL 24 § mukaisina salassa pidettävinä liikesalaisuuksina. Noudatettavaksi tässä tapauksessa tuli kuitenkin työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997) 30 § erityissäännös, jolla pyritään lisäämään julkisluonteisten yhtiöiden rahavirtojen valvontaa viranomaisen lisäksi myös yleisön osalta. Tämä säännös teki poikkeuksen salassapitoon, ja KHO pysyi HAO:n kannassa, että tiedot on pyytäjälle asiakastietoja myöden luovutettava. Ratkaisua mutkisti asian käsittelyn aikana muuttunut lainsäädäntö työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain osalta sekä Finanssivalvonnan muuttuneet määräykset ja ohjeet.

Päätökset KHO 2017:166 ja KHO 2003:17 ovat hyviä esimerkkejä julkisuuslain tulkinnan ongelmista ja siihen sisältyvän 24 § salassapitosääntelyn ja erityisesti sen poikkeuksien aiheuttamasta monimutkaisuudesta. Päätöksen KHO 2017:166 ratkaisussa viitattiin useisiin julkisuuslain pykäliin ja sen myötä tuli esiin myös tietopyyntöjen toteuttamiseen liittyvät ongelma. Tapauksessa tietoa oli pyydetty kaupallisiin tarkoituksiin Etelä-Suomen aluehallintovirastolta työsuojelutarkastajien työnantajille lähettämistä tarkastusilmoituksista sähköisessä muodossa. Kysymys oli ollut avoinna olevista työsuojelutarkastuksista. Aluehallintovirasto kieltäytyi tietojen luovuttamisesta perustellen asiaa julkisuuslain 24 § 1 momentin 15 kohdan perusteella. Sen mukaan asiakirjat on säädetty salassa pidettäviksi, sillä niihin sisältyi tietoja tarkastuksesta ja tietojen antaminen olisi saatanut vääristää työsuojelutarkastuksella tehtäviä havaintoja.

Pyyntö evättiin toissijaisesti antamistavan perusteella, sillä tietojen antaminen sähköisesti muusta julkisesta asiakirjasta kuin ATK-rekisteritiedoista on viranomaisen harkinnasta, eikä se käyttötarkoitus huomioon ottaen ollut tässä tapauksessa tarpeen. Hämeenlinnan

hallinto-oikeus oli päätöksessään hylännyt tiedon pyytäjän valituksen, mutta todennut, että tietojen salaaminen koskee ainoastaan avoimia tarkastuksia ja jo suoritetuista tarkastuksista tarkastusilmoitukset voidaan luovuttaa. Valituksessaan KHO:lle tiedon pyytäjä vetoaa muun muassa siihen, ettei aluehallintovirasto ole vastannut tietopyyntöön julkisuuslain mukaisessa määräajassa. KHO hylkäsi valituksen ja HAO:n päätös pysyi voimassa. KHO:n perusteluissa todettiin muun lisäksi, ettei viranomaisen päätös voi tulla kumottavaksi sillä perusteella, ettei se ole noudattanut JulkL 14 § 4 momentissa tarkoitettua määräaikaa asiakirjapyynnön ratkaisussa.

Edellisen päätöksen kanssa varsin paljon yhteneväisyyksiä löytyy päätöksestä KHO 2003:17. Tapauksessa toimittaja oli pyytänyt nähtäväkseen suojelupoliisiin hallussa olevan asiakirjan, joka koski Suomen kansalaisia, joilla epäillään olevan yhteyksiä ulkomaisiin tiedustelupalveluihin. Suojelupoliisi perustelu asiakirjapyynnöstä kieltäytymisen julkisuuslain 24 § 1 momentin 9 kohdan nojalla, jonka mukaan suojelupoliisin valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Poikkeuksen edellä mainittuun lain kohtaan tekee maininta " – jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta". Säännöksiin liittyy myös vahinkoedellytyslauseke, joka korostaa perusteluvollisuutta, mikäli salassapidossa on mahdollista käyttää harkintavaltaa. Tässä tapauksessa asiakirjapyynnöstä kieltäytyminen oli kuitenkin hallinto-oikeuden mukaan lain mukaista, eikä suojelupoliisi ollut rajoittanut tiedon saantia ilman asiallista ja perusteltua syytä. Myöhemmässä lausunnossaan suojelupoliisi oli viitannut myös henkilön yksityiselämän suojaa koskevaan julkisuuslain pykälään.

Toimittaja oli valituksessaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen vedonnut myös perusteluiden riittämättömyyteen. Valitusta oli perusteltu aiemmilla oikeustapauksilla, julkisuusolettamalla sekä sillä, että kaikkien suojelupoliisin asiakirjojen salaaminen lähtökohteisesti on julkisuusperiaatteen vastaista. KHO pitäytyi asiassa HAO:n kannassa, eikä pyydettyjä tietoja luovutettu toimittajalle. Päätöstä perusteltiin muun muassa sillä, että vaikka julkisuuslain mukaan jokaisen asiakirjan julkisuutta on harkittava erikseen, tulee kyseisessä tapauksessa ottaa huomioon suojelupoliisin erityisasema ja arvioida asiakirja osana suojelupoliisin tehtäviin kuuluvaa luottamuksellista tiedonvaihtoa. Suojelupoliisin asiakirjat voidaan siis tulosten perusteella nähdä poikkeuksellisina muiden viranomaisten asiakirjoihin nähden.

Kahta viimeistä päätöstä yhdistää asianosaisen oikeus tiedonsaantiin sillä erotuksella, että ensin mainitussa tapauksessa asianosaisuutta arvioitiin julkisuuslain perusteella ja jälkimmäisessä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (2007/381) mukaan. Päätöksessä KHO 2002:90 Pohjan Taimi Oy oli pyytänyt kilpailuvirastolta Metsähallituksen asiaa koskevia asiakirjoja, jotka oli julkisilta osin luovutettukin, mutta salassa pidettävän osan kohdalta luovuttamisesta oli kieltäydytty, sillä Pohjan Taimi Oy:ta ei katsottu asiassa asianosaiseksi. Salassa pidettävien tietojen luovuttamisen katsottiin olevan vastoin julkisuuslaissa mainittua erittäin tärkeää yleistä ja yksityistä etua. Asiakirjojen, joita oli useita, salassapito määrittyi JulkL 24 § eri kohtien mukaan erilaisin perustein. Helsingin hallinto-oikeus oli kumonnut Kilpailuviraston eräiden asiakirjojen osalta päätöksen ja oikeuttanut Pohjan Taimi Oy:n saamaan tiedot kyseessä olevista asiakirjoista. Sen sijaan osa asiakirjoista oli HAO:n päätöksen mukaan edelleen salassa pidettäviä, eikä niistä voinut erotella julkista tietoa salaisen osan paljastumatta. Asianosaisasemaan ei Pohjan Taimi Oy:lla katsottu olevan edellytyksiä, sillä asian käsittely vaikutti vain välillisesti yhtiöön.

KHO:n päätöksen mukaan Pohjan taimi Oy ei ollut asiassa asianosainen. Asianosaisaseman lisäksi epäselvää päätöksessä oli se, oliko Metsähallitus viranomainen myös siinä kaupallisessa toiminnassa, jota asiakirja koski. KHO:n ratkaisun myötä osa asiakirjoista oli HAO:n päätöksen kanssa yhteneväisesti salassa pidettäviä, eikä niitä luovutettu Pohjan Taimi Oy:lle. Salassapito perustui näiden asiakirjojen osalta siihen, että ne sisälsivät julkisuuslain 24 § 1 momentin 20 kohdassa määriteltyjä liikesalaisuuksia. Asiakirja Forelia Oy yritystietoja sisälsi myös muun ohella tietoja myös yhtiön tuloista, joista pidettiin edellä mainittuina liikesalaisuuksina. Asiakirjasta ei kuitenkaan olisi ollut mahdollista antaa julkista osaa erottelemalla siitä salassa pidettävää materiaalia. Eräs asiakirja kuitenkin annettiin siten, että salassa pidettävät tiedot myyntimääristä oli peitetty.

Päätöksessä KHO 2011:73 asianosaisasema määräytyi asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin koskevan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (30.3.2007/381, hallintoprosessin julkisuuslaki) 9 § perusteella. Asian ratkaisussa julkisuuslain merkitys oli vähäinen. Oman lisänsä asiaan tuo se, että vaikka asianosaisen oi-



keus saada tietoa on lähtökohtaisesti muita laajempi, myös tähän oikeuteen sisältyy poikkeuksia. Henkilö A oli pyytänyt jäljennöstä hallinto-oikeuden esittelijän muistiosta koskien asiaa, jossa oli kysymys valituksesta koskien virkaan nimittämistä. A oli ollut valituksen tekijä ja hänen tarkoituksenaan oli tutkia, mitä virheitä esittelymuistiossa on. Asiaa koskien oli laadittu kaksi eri päivämäärälle päivättyä muistiota. Aikaisemman muistion jäljennös oli annettu julkisuuslain mukaisesti lukuun ottamatta tietoja, jotka katsottiin neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluviksi. Jälkimmäistä muistiota ei ollut annettu miltään osin, mutta määrättiin annettavaksi julkisilta osin, kun asian käsittely KHO:ssa on päätynyt.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain mukaan asianosaisellakaan ei ole oikeutta saada tietoa oikeudenkäyntiasiakirjoista siltä osin kuin niihin sisältyy tietoa hallintotuomioistuimen neuvottelusta. KHO:n päätös ei poikennut hallinto-oikeuden päätöksestä ja perusteluissaan KHO totesi, että neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluu paitsi tosiseikkoja ja oikeudellisia kysymyksiä koskeva arviointi ja sen perustana oleva arviointi, myös taltioluonnos kokonaisuudessaan. Taltioluonnokseen sisältyi sekä kertoelmaosa että varsinainen ratkaisuosaa.

Asian ratkaisu ei kuitenkaan ollut täysin yksimielinen hallintoneuvosten kesken. Ratkaisussa eri mieltä ollut henkilö olisi luovuttanut A:lle taltioluonnoksesta myös ennen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua tehdyt osuudet. Hän perusteli päätöstään vedoten muun muassa KHO:n työjärjestykseen, johon sisältyy muun muassa muistion rakennetta koskeva ohjeistus. Siinä todetaan, että taltioluonnos päätösehdotuksineen on julkinen ratkaisuosaan saakka. Muilta osin ko. henkilö yhtyi enemmistön ratkaisuun ja hylkäsi A:n tietopyynnön. Lisäksi eriävän mielipiteen esittänyt henkilö oli nostanut esiin muun osan perusteluissaan aiempaa lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä. Julkisuuslaki sisältää lauseen, jonka mukaan tieto asianosaisellekin voidaan antaa oikeudenkäymiskaaren mukaisesta neuvottelusta vain viranomaisen luvalla. Kuitenkin asianosaisen oikeuden tiedon saantiin on katsottu määräytyvän yksinomaan hallintoprosessin julkisuuslain mukaan, jonka 9 §:ssä asiaosaiselle ei ole säädetty oikeutta saada tietoa neuvottelusalaisuuksista edes viranomaisen luvalla. Perusteluissa viitattiin aiempiin KHO:n päätöksiin, joissa esittelymuiston oli katsottu sisältävän neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja.

Päätöstä KHO 2011:73 lukuun ottamatta kaikissa tämän ryhmän päätöksissä asiakirjajulkisuuden kannalta pääroolissa olivat salassapitoon liittyvät ongelmat ja näin ollen ne olisi voitu lukea sisältönsä perusteella kuuluvaksi myös alaluvussa 5.3 analysoituihin salassapitoon liittyviin päätöksiin. Kuitenkin esimerkiksi päätöksessä KHO 2018:25 asian ratkaisuun vaikutti lopulta julkisuuslain sijasta erityislakina noudatettu laki. Asianosaisase-  
man määritelmä ja vaikutus pyydettyjen tietojen saantiin oli ongelmallista kahdessa tämän ryhmän päätöksessä.

TAULUKKO 4 Ryhmittelyn ulkopuolelle jääneiden päätösten ongelmalliset lainkohdat.

§	KHO 2018:25	KHO 2017:166	KHO 2011:73	KHO 2003:77	KHO 2002:90
3 § Lain tarkoi- tus				x	x
24 § Salassapito	x	x		x	x

Taulukosta 4 selviää, että myös asiasanoituksen perusteella ryhmittelyn ulkopuolelle jää-  
neissä päätöksissä eniten ongelmia aiheutti salassapidon perusteita määrittelevä julki-  
suslain 24 §. Poikkeuksellista päätöksessä KHO 2011:73 oli se, ettei sen ratkaisu perus-  
tunut juurikaan julkisuuslakiin.

## 5.5 Julkisuusperiaatteen toteuttamisen ongelmat

Tutkimustulosten perusteella ongelmia julkisuusperiaatteen toteuttamisessa on useita. Monissa päätöksissä ongelmia aiheutti se, ettei ollut yksiselitteisesti selvää, mitä lakia ratkaisussa tulisi soveltaa. Se, että ratkaisussa sovellettiin julkisuuslain sijasta erityisla-  
kia, teki julkisuuslain tulkinnan lopputuloksen kannalta merkityksettömäksi. Sääntelyn monimutkaisuutta lisäsi julkisuuslainsäädäntöön sisältyvät poikkeukset. Poikkeuksellista  
laintulkintaa esiintyi useissa päätöksissä. Poikkeuksilla sekä supistettiin että laajennettiin  
tiedonsaantioikeutta.

Lain tulkinnassa oli useissa tapauksissa erimielisyyksiä myös eri viranomaisten kesken. Asiakirjajulkisuuteen liittyvissä päätöksissä selkeästi eniten ongelmallisuutta aiheuttivat asiakirjojen salassapitoon liittyvät epäselvyydet. Jopa kymmenen seitsemästätoista tutkimuksen aineistoksi valikoituneista päätöksistä käsitteli asiakirjojen salassapitoon liittyvää problematiikkaa. Salassapitoon liittyvät ongelmat olivat kuitenkin varsin moninaisia. Ongelmia aiheuttivat analyysin perusteella salassapitosääntelyn hajanaisuus, ja tämän myötä se, että varsin monissa tapauksissa oli epäselvää, minkä lain mukaisia salassapitoperusteita tulisi kulloinkin noudattaa. Monessa tapauksessa tulkinta julkisuuslain salassapitoperusteiden mukaan oli saattanut olla varsin selkeä, mutta erityislain noudattaminen teki tulkinnasta haastavaa. Tämä tuli hyvin ilmi esimerkiksi päätöksestä KHO 2006:64, jossa asiakirjojen luovuttamista vaikeutti se, ettei ollut täysin selvää, sovellettiinko niihin erityislakia vai julkisuuslakia.

Julkisuuslain salassapitoa käsittelevä 24.1 § on jaettu 32 kohtaan. Yksittäisessä kohdassa voi olla sekä ehdottoman salassapidon edellyttäviä tietoja että vahinkoedellytyslausekkeen sisältäviä tietoja. Päätöksessä KHO 2004:25 salassapidon perusteena oli ennen kaikkea valtion ulkosuhteiden hoitoon liittyvät perusteet, jotka julkisuusolettaman perusteella ovat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille. Tapauksessa merkitystä ei ollut edes sillä, että osa tiedoista oli ollut julkisuudessa jo aikaisemmin.

Salassapitoon liittyen sääntelyn monimutkaisuus ja hajanaisuus aiheutti ongelmia myös asianosaisasemaa ja sen vaikutusta määriteltäessä. Asianosaisjulkisuutta käsiteltiin yhteensä viidessä päätöksessä. Lähtökohtaisesti asianosaisasema takaa julkisuuslaissa laajemmat oikeudet tiedonsaantiin, mutta tutkimustuloksista tuli ilmi, ettei asianosaisaseman määrittelyynkään sovelleta aina julkisuuslakia. Päätöksessä KHO 2011:73 sovellettavaksi tuli julkisuuslain sijasta hallintoprosessin julkisuuslaki, jonka mukaan asianosaisen tiedonsaantioikeuden piiriin eivät kuulu esimerkiksi neuvottelusalaisuuksia koskevat tiedot.

Viranomaisen asiakirjan määrittely vaikuttaisi tulosten perusteella olevan jo lähtökohtaisesti vaikeaa. Ongelmallista oli asiakirjan muoto - erityisesti sähköinen muoto ja siihen

liittyvät erityispiirteet, sen käyttötarkoitus - mitä varten asiakirja on nimenomaisesti laadittu sekä asiakirjan laatijan asema – onko asiakirjaa laadittaessa käytetty julkista valtaa vai ei. Myös arkistointivelvoite nousi päätöksistä esiin asiakirjojen julkisuutta arvioitaessa.

Päätöksistä nousi esiin joitakin julkisuuslain pykäläiä, joihin päätösten ratkaisussa on viitattu. Nämä pykälät on esitelty kunkin ongelmaryhmän kohdalla erillisessä taulukossa (Taulukot 2, 3 ja 4) lukuun ottamatta henkitietoja käsitteleviä päätöksiä, joiden kohdalla taulukointi jätettiin tekemättä päätösten vähäisen määrän vuoksi. Useimmiten taulukoissa esiintyivät julkisuuslain pykälät 1 §, 3 § ja 24 §. Näistä 1 § ja 3 § määrittelevät julkisuusperiaatteen ja lain tarkoituksen. Varsinaisesti ongelmallisia lainpykäläiä asiakirjajulkisuuden toteuttamisen kannalta olivat pykälät 24 §, 5 § ja 9 §. Pykälä 24 § määrittelee salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat ja se nousi esiin yhteensä yhdeksässä päätöksessä. 5 §:ssä määritellään viranomaisen asiakirja, ja sen ongelmallisuus korostui viiden päätöksen ratkaisussa. Myös 9 §, tiedonsaanti julkisesta asiakirjasta, tuotti ongelmia asiakirjajulkisuuden toteuttamisen kannalta kahdessa päätöksessä.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tarkoituksena oli luoda yleiskatsaus asiakirjajulkisuuden ja julkisuusperiaatteen toteuttamisen ongelmiin KHO:n päätösten analyysin pohjalta. Tavoitteena oli selvittää, mitä ongelmia julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyy ja mitkä lainkohdat ovat asiakirjajulkisuuden kannalta ongelmallisia. Tutkimuksen tarve nousi tiedonhallintalainsäädännön muutostarpeesta. Aiheeseen liittyvää aiempaa tutkimusta löytyi runsaasti, mutta varsinaista yleiskatsausta yleisimpiin ongelmiin liittyen ei oltu tehty. Aiemman tutkimuksen perusteella asiakirjajulkisuuden ongelmat liittyvät pääosin asiakirjan määrittelyyn, salassapitoon sekä henkilötietojen käsittelyyn. Myös tietopyynnöt ja tiedonsaannin toteuttaminen aiheuttivat ongelmia.

Tässä tutkimuksessa aineistoina käytetyt KHO:n asiakirjajulkisuuteen liittyvät päätökset jaettiin analyysivaiheessa aiemman tutkimuksen perusteella muodostettuihin ongelmaryhmiin, joita tutkimuksessa oli neljä. Ryhmittelyn myötä analyysivaiheessa alussa tehtiin karkea arvio siitä, kuinka paljon eri ongelmiin liittyviä päätöksiä otoksesta löytyi. Koska ryhmittely tuntui analyysivaiheessa toimivalta ja toi tutkimukseen selkeyttä, käytettiin sitä myös tutkimustulosten esittämisen pohjana. Tutkimustulosten myötä kuitenkin huomattiin, että raja ongelmaryhmien välillä oli häilyvä ja moni päätös olisi voinut asettua sisältönsä perusteella useampaan ryhmään. Asiasanoituksen perusteella esimerkiksi "uusi tieto"-ryhmään sijoitetut päätökset olisi kaikki voitu sijoittaa myös salassa pidettävien päätösten ryhmään. Lopputuloksiin ryhmittelyllä ei kuitenkaan ollut vaikutusta, sillä tulokset vedettiin kaikkien ryhmien osalta yhteen alaluvussa 5.5.

Menetelmänä tässä tutkimuksessa käytettiin laadullista tutkimusmenetelmää, teoriasidonnaista sisällönanalyysiä. Teoriasidonnaisen sisällönanalyysin myötä aiempi tutkimus toimi tämän tutkimuksen kehyksenä. Aiempi tutkimus ohjasi aineiston analyysiä, mutta analyysin myötä syntyi myös uutta tietoa tutkittavasta aiheesta. Tutkimusmenetelmän rajoitukset liittyivät lähinnä otoksen kokoon. Aineiston rajauksessa käytettiin harkinnanvaraista otantaa, eikä otos päätösten ainutlaatuisuus huomioon ottaen ole täysin kattava. Suurempi otos olisi parantanut tutkimustulosten luotettavuutta. Toisaalta tutkimuksen tarkoituksena oli toimia nimenomaan yleiskatsauksena asiakirjajulkisuuden ongelmiin, eikä kartoittaa kaikkia mahdollisia asiakirjajulkisuuteen liittyviä ongelmakohtia.

Tutkimustulokset ovat aikaisemman tutkimuksen kanssa varsin yhtenevät. Tätä tulosta tukee myös se seikka, että päätökset sijoittuivat varsin hyvin aiemman tutkimuksen pohjalta luotuihin ongelmaryhmiin. Sekä viranomaisen asiakirjan määrittelyä, että salassapidon ongelmia oli käsitelty varsin laajasti aiemmin. Henkilötietojen käsittely tässä tutkimuksessa erosi hieman aiemmasta tutkimuksesta. Henkilötietojen ongelmallisuutta oli käsitelty lähinnä yleisellä tasolla henkilötietorekisterien muodostamiseen ja käyttöön liittyen sekä tietosuojan tulevaisuuden näkymien että yksityisyyden suojan kannalta. Tietopyyntöihin liittyen aiemman tutkimuksen kanssa tarkasteltuna tutkimustulokset osoittivat yhtenevästi muun muassa tietopyyntöjen määräaikoihin liittyvät epäkohdat. Aiemmassa tutkimuksessa esimerkiksi huomioidut asianosaisaseman vaikutuksesta poikkeuksineen olivat varsin vähäisiä siihen nähden, että asia nousi tutkimustulosten perusteella esiin useassa päätöksessä. Aikaisemmasta tutkimuksesta poiketen myös julkisen vallan käyttö, eli epäselvyydet siitä, onko asiakirjoja laadittaessa käytetty julkista valtaa vai ei, aiheuttivat ongelmia varsin paljon.

Asiakirjan määritelmään liittyvistä tutkimustuloksista voi tehdä johtopäätöksen, ettei julkisuuslain tarkoittaman viranomaisen asiakirjan määritelmä ole yksiselitteinen. Toisin kuin aiemmassa tutkimuksessa, ei tämän tutkimuksen tuloksista ilmennyt epäselvyyksiä liittyen asiakirjan määräysvaltaan. Määräysvaltaan liittyvät ongelmat ilmenivät aiemmassa tutkimuksessa tyypillisesti siten, että asiakirja kirja oli siirretty viranomaiselta toiselle, mutta määräysvalta oli pysynyt alkuperäisellä viranomaisella. (Mäenpää 2016b, 70–72). Sen sijaan asiakirjan arkistointivelvoite näyttäytyi varsin ongelmallisena päätöksessä KHO 2015:171. Viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laaditut asiakirjatkin kuuluvat arkistointivelvoitteen piiriin, mikäli ne sisältävät arkistolain määrittelemiä tietoja, joiden mukaan ne on liitettävä arkistoon. Tällöin asiakirjat tulevat julkisiksi julkisuuslain tarkoittamiksi viranomaisen asiakirjoiksi. (Kuosma 2001, 112.) Edellä mainitussa päätöksessä kuitenkin korostui perustuslain asema asian ratkaisussa siten, ettei kysymyksellä arkistointivelvoitteesta ollut asian ratkaisun kannalta merkitystä. Edellä esitetyn perusteella myös arkistointivelvoitetta tulisi tarkentaa. Arkistointivelvoite ilmenee poikkeuksena ei-asiakirjan ja erityisesti viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laaditun asiakirjan osalta, joka julkisuusperiaatteen toteuttamisen osalta on muutenkin ongelmallinen.

Johdannossa todettiin, että viranomaisen toimintaa todennettaessa asiakirjan rooli on merkittävä. Huoli siitä, että viranomainen hyödyntää toiminnassaan asiakirjan määrittelyn porsaanreikiä ja estää samalla julkisuusperiaatteen toteutumista, on tämän tutkimuksen tulosten perusteella aiheellinen. Asiakirjan määrittelyyn liittyvistä ongelmista jopa kolme viidestä liittyi epäselvyyksiin siitä, onko asiakirja viranomaisen asiakirja vai ei-asiakirja. Orrman pohtii artikkelissaan myös sitä, kuinka mittava on sellaisten asiakirjojen määrä, jotka arkistonlain mukaan kuuluisivat viranomaisen arkistoon, mutta julkisuuslain mukaan jäävät sen ulkopuolelle ei-asiakirjoina. (Orrman 2002, 157–158.) Tähän kysymykseen ei tämä tutkimus anna vastausta, mutta sen tutkiminen voisi olla hyvä jatkotutkimusaihe.

Julkisen toiminnan todennettavuus kytkeytyy vahvasti vastuuseen asiakirjojen asianmukaisesta käsittelystä. (Hurley 224, 2005). Ensimmäinen mielikuva asiakirjasta on varmasti perinteinen paperinen dokumentti, mutta kuten tämän tutkimuksen tulosten perusteella kävi ilmi, asiakirjan ilmenemismuotoja on monenlaisia. Paperisen dokumentin lisäksi asiakirja voi olla esimerkiksi tietokoneen kiintolevy, power point-esitys, valokuva tai sähköinen asiakirja. Asianmukaisen käsittelyn ja sen myötä myös todennettavuuden kannalta on tärkeää, että asiakirja tunnistetaan asiakirjaksi, muodosta riippumatta.

Edellä on esitetty, että salassapitosäätelyn ongelmalliseksi tekee sen monimutkaisuus ja hajanaisuus. Salassa pidettävään aineistoon liittyvät ongelmat nousivat ylivoimaisesti eniten esiin sekä aiemman tutkimuksen että tämän tutkimuksen tulosten perusteella. Tutkimuksen perusteella voidaan tehdä se johtopäätös, että tiedonhallinnan lainsäädännön uudistukset ovat varsinkin salassapitoperusteiden kannalta tervetulleita. Säätelyä tulisi sekä selkeyttää, että yhdenmukaistaa. Tähän liittyy myös edellä asiakirjan määrittelyn osalta esitetty huoli tiedonhallinnan lainsäädännön porsaanreikien hyödyntämisestä julkisuusperiaatteen toteuttamisen kustannuksella. Salassapitoon liittyvissä päätöksissä valtaosassa viranomainen kieltäytyi asiakirjojen luovutuksesta salassapitoperusteisiin viitaten, mutta lopputuloksena asiakirjat kuitenkin todettiin ainakin osin julkisiksi ja luovutettiin tiedon pyytäjälle. Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen on osittain ristiriidassa julkisuuden maksimointivelvollisuuden kanssa.

Julkisuuden maksimointivelvollisuus nousee esiin useassa päätöksessä ja sitä pidetään ainakin näennäisesti varsin merkityksellisenä ja tärkeänä. Aiemman tutkimuksessa käsiteltiin viranomaisen palveluperiaatetta ja velvollisuutta aktiivisesti edistää tiedonsaantia (Kautto & Henttonen 2017, 8-9, Nevalainen, Sokka 2011, 35). Tutkimustulokset kuitenkin osoittivat, että viranomaiselle tuntuisi olevan luontevampaa mieluummin kieltäytyä tiedon antamisesta esimerkiksi salassapitoperusteisiin vedoten kuin luovuttaa tieto. Tähän asiaan saattaa vaikuttaa seuraamusmenettely eli se, ettei viranomaiselle koidu suoranaisesti haittaa tiedon luovuttamatta jättämisestä, kun taas salassa pidettävien aineistojen luovuttaminen voi johtaa lainvastaiseen menettelyyn (Kuosma 2001, 128, Kuutti 2016, 641).

Avointa dataa käsittelevän aiemman tutkimuksen myötä nousi esiin muun muassa huoli siitä, oikeuttaako tiedon julkisuus automaattisesti myös tiedon käyttämiseen. (Jaatinen 2014). Tämän tutkimuksen päätöksistä kahdessa asiakirjojen luovutus pyytäjälle hylättiin huolimatta siitä, että asiakirjoja vastaava tieto oli ollut osittain julkisuudessa jo aiemmin. Ensimmäisessä tapauksessa kyse oli suojelupoliisin asiakirjoista, jotka on asetettu lähtökohtaisesti sellaiseen asemaan, jossa olettamana on asiakirjojen salaisuus. Toisessa tapauksessa taas asiakirjat nähtiin asiayhteydestään irrotettuina monitulkintaisina ja epäselvinä, eikä se, että niiden sisältämät tiedot oli esitetty julkisesti, tehnyt asiakirjoista julkisia. Tutkimustulokset osoittavat, ettei tiedon esittäminen ole välttämättä tae julkisuudesta eikä julkisuus tae siitä, että tieto olisi kaikkien käytettävissä.

Henkilötietoja käsittelevien päätösten määrä tässä tutkimuksessa oli vähäinen. Päätösten määrää tutkimukseen valikoituneiden päätösten joukossa olisi voinut kasvattaa se, että aineiston hakuvaiheessa yhdeksi hakusanaksi olisi otettu henkilötieto. Tässä tutkimuksessa haluttiin kuitenkin painottaa nimenomaan asiakirjajulkisuutta henkilötietojen käsittelyn sijasta, mutta ei kuitenkaan rajata asiakirjajulkisuuteen kuuluvaa tietosuojaa tutkimuksen ulkopuolelle. Vaikka henkilötietojen luovuttaminen rinnastuu pääsääntöisesti yleisen julkisen tiedon antamiseen, määräytyy laajamittaisten henkilötietojen luovutus erityisedellytyksen perusteella, ja voi siten olla ongelmallista (Mäenpää 2016b, 203–205). Tämän tutkimuksen molemmat henkilötietojen luovuttamista käsitelleet päätökset liittyivät epäselvyyteen siitä, oliko tiedon pyytäjällä oikeus henkilötietojen tallentamiseen ja



käsittelyyn. Henkilötietoihin liittyvien tutkimustulosten perusteella voisi tehdä johtopäätöksen, ettei henkilötietoihin luovuttamiseen liittyvä sääntely ole tällä hetkellä riittävän selkeää. Selkeyttä sääntelyyn kuitenkin haetaan EU-tietosuoja-asetuksella. Aiempi tutkimus nosti esiin julkisuuslain voimaantulon jälkeisen valituspiikin asiakirjajulkisuutta koskevista ratkaisuista (Taulukko 1, Arolainen 2011, 20). Mielenkiintoista on nähdä, seuraako EU:n tietosuoja-asetuksen myötä vastaava piikki myös henkilötietojen käsittelyyn liittyen.

Tulosten merkitys käytännön toiminnalle ilmenee tiedonhallintalainsäädännön uudistustarpeita pohdittaessa. Kuten jo tutkimuksen alussa totesin, julkisuuslaki ja julkisuusperiaate ovat tätä tutkimusta kirjoittaessa jo melko vanhoja ja tietoympäristön muutosten myötä murroksessa. Julkisuus ja avoimuus ovat olleet 2010-luvulta alkaen kehitystrendejä, joilta oletetaan yhä uusia asioita. (Neuvonen 2017, 164.) Tämän tutkimuksen kirjoittamisen ajan (syksy 2017- kevät 2018) ajankohtaisin muutos liittyy EU:n tietosuoja-asetukseen, joka on tullut voimaan 2016 ja jota aletaan soveltaa keväällä 2018.

Toinen iso asiakirjajulkisuuteen liittyvä tulevaisuuden muutos liittyy tiedonhallintalain uudistamiseen. Tiedonhallintalakiin on tarkoitus koota sääntelyä julkisuuslaista, arkistolaista ja tietohallintolaista. Uuden säädöksen kehittämisen tarkoituksena on yhdistää ja yhdenmukaistaa lakeja sekä kunnallis- että valtionhallinnossa. Tiedonhallintalain uudistusta ajatellen tämän tutkimuksen tuloksena toimivat yhteenvetona asiakirjajulkisuuden ongelmista nykyisen julkisuuslain ajalta. Tutkimustulosten perusteella ei kuitenkaan suoranaisesti voida ottaa kantaa siihen, onko julkisuuslaki nykyisellään vanhentunut, sillä tutkimuksessa ei käsitellä pelkästään tuoreita KHO:n ratkaisuja, vaan tutkimusaineisto piti sisällään päätöksiä julkisuuslain voimaantulosta nykypäivään. Tutkimuksen heikkoutena tiedonhallintalain uudistamista ajatellen on kuitenkin se, että se paljastaa asiakirjajulkisuuteen liittyviä ongelmia, mutta ei kerro sitä, mikä nykyisessä laissa on hyvää ja toimivaa. Tämän myötä päästäänkin jatkotutkimusehdotuksiin, joita löytyy useita.

Jatkossa aihetta voisi tutkia KHO:n päätösten osalta esimerkiksi sitten, että analysoitavien päätösten määrä olisi huomattavasti suurempi. Laajempi tutkimus mahdollistaisi suuremman aineiston käsittelyn ja sen myötä kattavamman analyysin asiakirjajulkisuuden on-

gelmistä. Tässä tutkimuksessa käsitellyistä KHO:n päätöksistä ei voi suoranaisesti päätellä, kuinka paljon asiakirjajulkisuuteen liittyviä päätöksiä joudutaan ratkaisemaan alemmissa oikeusasteissa. Toisaalta osa päätöksistä oli sellaisia, jotka eivät olleet olleet lainkaan alempien oikeusasteiden käsittelyssä. Mielenkiintoista voisi siis olla jatkossa tutkia myös sitä, kuinka paljon ja millaisia asiakirjajulkisuuteen liittyviä päätöksiä tulee pelkästään hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Kvantitatiivisen tutkimuksen myötä voisi myös saada laajemman ja luotettavamman kokonaiskuvan niistä lainkohdista, jotka asiakirjajulkisuuden toteuttamisessa ovat ongelmallisia. Suuremman otoksen myötä esiin voisi nousta sellaisiakin julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyviä ongelmia, jotka eivät tämän tutkimuksen myötä paljastuneet.

Tutkimusta voisi laajentaa myös esimerkiksi siten, että siinä tutkittaisiin viranomaisen asiakirjojen käsittelyyn liittyviä ongelmia yleisemmällä tasolla, eikä pelkästään KHO:n päätösten kautta ja julkisuusperiaatteen osalta. Asiakirjajulkisuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyvistä ongelmista voisi saada paljon tietoa myös viranomaisilta itseltään, joten haastattelututkimus aiheen tiimoilta voisi antaa toisenlaisen näkökulman aiheeseen ja olla tätä tutkimusta täydentävä. Tiedonhallintalain uudistuksiin liittyen voisi tutkia esimerkiksi sitä, aiheuttaako tietosuoja-asetuksen ja tiedonhallintalain voimaantulo piikin asiakirjajulkisuutta käsitteleviin ratkaisuihin ja millä viiveellä ne tuomioistuimissa ilmenevät.

# LÄHTEET

## KIRJALLISUUS

Andersson A., Riikonen J. & Ylipartanen A. 2017. Osaava tietosuojavastaava. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Arolainen, T. 2001. KHO ja julkisuusperiaate. Teoksessa Kuutti H. (toim.) Julkisuusjournalismi. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Bannister, F. & Connolly, R. 2011. The trouble with transparency: a critical review of openness in eGovernment. *Policy & Internet*, 3 (1), 158–187. doi.org/10.2202/1944-2866.1076.

Bouckaert, G. & Van de Walle, S. 2003. Quality of Public Service Delivery and Trust in Government. In *Governing Networks: EGPA Yearbook*. ed. A. Salminen. Amsterdam: IOS Press, 299-318.

Grønbech-Jensen, C. 1998. The Scandinavian Tradition of Open Government and the European Union: Problems of Compatibility? *Journal of European Public Policy* 5 (781058476): 185–99. doi:10.1080/13501768880000091.

Eskola, J. & Suoranta, J. 1996. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

Henttonen, P. 2015. Johdatus asiakirjahallinnan tutkimukseen. Helsinki: Avain.

Henttonen, P. 2017. Privacy as an archival problem and a solution. *Archival Science*, 17, 285-303 doi: 10.1007/s10502-017-9277-0.

Hurley, Chris. (2005). Recordkeeping and accountability. In S. McKemmish, M. Piggett, B. Reed, & F. Upward (Eds.), *Archives. Recordkeeping in society* (pp. 223–253).

Wagga Wagga, New South Wales: Centre for Information Studies. Charles Stuart University.

Jaatinen, T. 2014. Muokkaako avoin data kansallista julkisuusperiaatetta? Teoksessa Korpisaari, P. (toim.) Viestintäoikeus nyt. Viestintäoikeuden vuosikirja 2014. Helsinki: Forum iuris, 17–49.

Kautto, T. & Henttonen, P. 2017. Availability and Findability of FOI and Privacy Statements on Finnish Municipalities' websites. *Tidskriftet Arkiv* 8 (1). doi:10.7577/ta.1968.

Koivisto, I. 2014. Johdatus hyvään hallintoon. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Koski, A. & Kuutti, H. 2016. Läpinäkyvyys kunnan toiminnassa - tietopyyntöihin vastaaminen. Keuruu: Otavan Kirjapaino.

Kuosma, T. 2001. Viranomaisen asiakirjojen salassapitoperusteista viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan. *Defensor Legis* (1), 110–129.

Kuutti, H. (toim.) 2011. Julkisuusjournalismi. Jyväskylä: Bookwell.

Meijer, A. 2001. Accountability in an information age: opportunities and risks for records management. *Archival Science*, 1, 361–372.

Mäenpää, O. 2016a. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita.

Mäenpää, O. 2016b. Julkisuusperiaate. Helsinki: Alma Talent.

Neuvonen, R. 2017. Oikeus julkiseen tietoon. Helsinki: Kauppakamari.

Neuvonen, R. 2013. Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet. Helsinki: Kauppakamari.

Neuvonen, R. 2014. Yksityisyyden suoja Suomessa. Helsinki: Kauppakamari.

Nevalainen, P. & Sokka R. 2011. Julkisuusperiaatteen tulkinta. Teoksessa Kuutti H. (toim.) Julkisuusjournalismi. Jyväskylä: Bookwell, 34–51.

Orrman, E. 2002. Julkisuuslain 5:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettut ei-asiakirjat. Arkistoyhdistyksen julkaisuja 8, 143–160. Helsinki: Arkisto.

Pöysti, T. 1999. Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeustiedealue. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Shepherd, E. 2015. Freedom of Information, Right to Access Information, Open Data: Who is at the Table? The Round Table, 104 (6), 715–726.  
[doi.org/10.1080/00358533.2015.1112101](https://doi.org/10.1080/00358533.2015.1112101).

Thurston, A. 2015. Right to information. Managing records and information for transparent, accountable, and inclusive governance in the digital environment. Lessons from Nordic countries. Saatavilla: <http://www.irmt.org/wp2/wp-content/uploads/2015/07/Right-to-Information-Lessons-from-Nordic-Countries.pdf>.

Telaranta, K. 2017. Ovatko viranomaisen ottamat valokuvat julkisia asiakirjoja? – kommentti KHO:n päätöksestä. Defensor Legis 87 (3), 453–465.

Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset 2017. Työryhmän raportti. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 37.

Tuomi J. & Sarajärvi A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 1.-3. painos. Helsinki: Tammi.

Valtonen, M. R. 2005. Tapaustutkimus poliisin esitutinnan dokumentoinnista: asiakirjahallinnan näkökulma. Arkistoyhdistyksen julkaisuja 10. Helsinki: Arkistoyhdistys.

Valtonen, M. R., Roos, C-M., Palonen, O., Toivonen R. & Järn S. 2009. Vuodesta sa-  
taan. Sähköisten asiakirjojen hallinta ja säilyttäminen. Helsinki: Liikearkistoyhdistys.

Vilkka, Hanna. 2015. Tutki ja kehitä. Jyväskylä: PS-kustannus.

Voutilainen, T. 2012. Oikeus tietoon. Helsinki: Edita.

Wallin, A. & Konstari T. 2000. Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Jyväskylä:  
Gummerus.

Worthy, B. 2010. More open but not more trusted? The effect of the Freedom of Infor-  
mation Act 2000 on the United Kingdom central government. Governance, 23 (4), 561–  
582. doi:10.1111/j.1468- 0491.2010.01498.

## **INTERNETLÄHTEET**

EU:n tietosuojauudistus. <http://www.tietosuoja.fi/fi/index/euntietosuojauudistus.html>.  
(Viitattu 8.4.2018.)

FINLEX. <https://www.finlex.fi/fi/>. (Viitattu 14.12.2018.)

KHO. <http://www.kho.fi/fi/>. (Viitattu 11.3.2018.)

Tiedonhallinnan lainsäädännön uudistaminen. [http://vm.fi/tiedonhallinnan-lainsaadan-  
non-uudistaminen](http://vm.fi/tiedonhallinnan-lainsaadan-non-uudistaminen). (Viitattu 8.4.2018.)

## **LAINSÄÄDÄNTÖ**

Arkistolaki 23.9.1994/831.

Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586.

Henkilötietolaki 22.4.1999/523.

Laki työeläkevakuutusyhtiöistä 25.4.1997/354.

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.

Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintuomioistuimissa 30.3.2007/381.

## **LAINVALMISTELUAINEISTO**

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laieksi.

## **OIKEUSTAPAUKSET**

### **KHO**

KHO 2018:25.

KHO 2017:166.

KHO 2016:207.

KHO 2015:171.

KHO 2014:83.

KHO 2013:32.

KHO 2012:68.

KHO 2011:73.

KHO 2010:42.

KHO 2008:52.

KHO 2007:72.

KHO 2006:64.

KHO 2005:89.

KHO 2004:25.

KHO 2003:77.

KHO 2002:90.